O problema discutido neste livro é clássico e bem conhecido: por que os acontecimentos políticos em um país como o Brasil não podem ser compreendidos e previstos em termos dos padrões conhecidos de polarização e conflito entre ricos e pobres, burgueses e proletários, exploradores e explorados?

Há o enfoque estrutural que tem a ver com a maneira pela qual a sociedade se organiza para a produção, distribuição e realocação política de bens escassos.

O outro enfoque é o político e se refere às maneiras pelas quais os diferentes grupos na sociedade são ou não convocados, e têm ou não reconhecidos os seus direitos de participação no processo de distribuição social da riqueza.

São Paulo, desde o início do século XX, tem sido o setor maior, mais rico, mais industrializado e moderno do país. No entanto, nunca desempenha um papel político correspondente à sua importância econômica e demográfica no contexto nacional.

Uma análise em profundidade desses problemas e do fenômeno atípico que é São Paulo, é oferecida aos leitores neste livro.

DIFEL SÃO PAULO E O ESTADO NACIONAL SIMON SCHWARTZMAN

DIFEL
Corpo e Alma do Brasil

SIMON SCHWARTZMAN

SÃO PAULO E O ESTADO NACIONAL

Este livro é em essência uma tentativa de recuperar e atualizar uma importante tradição da ciência social brasileira: a preocupação com os grandes problemas da *organização política nacional*, ou, como se diz hoje em dia, com o "modelo político". Inscreve-se, portanto, como proposta, na linha de Alberto Tôrres, de Oliveira Vianna, Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro, e tantos outros. E como estes ilustres antecessores, apoia-se em uma revisão ampla e rigorosa das tendências de nossa formação histórica, dialogando com as mais diversas correntes de interpretação e mesmo acrescentando-lhes, em diversos pontos, pesquisas originais. Contém, neste particular, uma dupla crítica, que certamente irá gerar uma polêmica das mais fecundas: de um lado, contra as teorizações demasiado abstratas sobre o *desenvolvimento político*, sem adequado apoio na pesquisa histórica; de outro, contra certa modalidade de pesquisa histórica que, a pretexto de evitar a teorização vazia, converte-se em ingênuo empirismo, ou, pior ainda, em petrificação dogmática, avessa a novas indagações e a novas perspectivas de análise.

(Continua na outra dobra)

Substantivamente, a tese básica do livro é a de um desenvolvimento contraditório, no processo histórico brasileiro, entre a tendência ao fortalecimento do poder central, em moldes burocrático-patrimoniais, e as crescentes demandas de representação e autonomia por parte da "sociedade civil". O autor vê no estado de São Paulo a singularidade de um desenvolvimento histórico mais próximo ao modelo "representativo" e antiburocrático, contrapondo-se ao padrão "cooptativo" do poder central e das demais regiões do país. Estabelece, assim, uma clivagem básica entre estruturas e processos simultaneamente tendentes ao autoritarismo e ao liberalismo. É ainda com base nesta hipótese que empreende, no último capítulo do livro, importante esforço de avaliação crítica do atual debate sobre a institucionalização de um "modelo político brasileiro".

Escrito por um cientista político com sólida formação interdisciplinar, *São Paulo e o Estado Nacional* abre amplas perspectivas para a reflexão histórica e política.

Capa de
CLAUS P. BERGNER

CORPO E ALMA DO BRASIL

Direção do
Prof. Fernando Henrique Cardoso

XLII

Junho de 1975

SIMON SCHWARTZMAN

SÃO PAULO E O ESTADO NACIONAL

DIFEL
Rua Bento Freitas, 362 — 6.º
CEP 01220
Rua Marquês de Itu, 79 —
CEP 01223
São Paulo

Direitos exclusivos desta edição:
Difel/Difusão Editorial do Livro, São Paulo

"A relação entre a análise do desenvolvimento político e a experiência histórica se parece à relação entre um cão amarrado por uma longa corrente a uma árvore e esta árvore. O cão pode mover-se em todas as direções, e pode até ter a ilusão de poder escapar. Mas deixe-o correr longe demais, e com demasiada pressa, e sua coleira o trará de volta, podendo até mesmo deixá-lo sem fôlego (...). As grandes transformações que ocorreram no passado podem não voltar a se repetir da mesma forma, mas todas as teorias que tenham a pretensão de abranger processos gerais de transformações políticas devem ser consistentes com a experiência passada, e devem ser cuidadosamente testadas em relação a esta experiência, antes de adquirir aceitação mais ampla" (Charles Tilly, em sua introdução a The Formation of National States in Western Europe).

AGRADECIMENTOS

A primeira versão completa deste trabalho foi apresentada como teste para a Universidade da Califórnia, Berkeley (*). Foi fundamental, durante este período de doutorado, a influência de David E. Apter, que como amigo, professor e presidente de meu comitê de tese, representou sempre uma pressão e uma advertência para nunca deixar a audácia intelectual e a preocupação com problemas teóricos fundamentais sucumbirem à rotina e às preocupações burocráticas da vida acadêmica e profissional. Tenho feito o possível para corresponder a este desafio.

Em 1969 tive a ocasião de organizar um seminário de pesquisa no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, em que os alunos deviam buscar dados sobre as relações entre Estado e Sociedade na história política brasileira. Os principais resultados daquele seminário apareceram no número 7 da revista *Dados,* e o artigo introdutório desta revista representa minha primeira tentativa de olhar o sistema político brasileiro da perspectiva aqui desenvolvida. Devo aos participantes daquele seminário - Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco, Fernando José Leite Costa, Hélio Matias, Luís Werneck Vianna, Lúcia Lippi de Oliveira, Lúcia Maria Gomes Klein, Maria Aparecida Hime, Maria Antonieta Parahyba, Nancy Aléssio, Olavo Brasil de Lima Jr., Sérgio da Rocha Souza, Vera Maria Pereira — muito do que vim a desenvolver depois, baseado em suas pesquisas.

(*) Cf. Schwartzman 1973a. Tive a oportunidade de passar os anos de 1967 e 1968 em um programa de doutorado na Universidade da Califórnia, Berkeley, graças a uma bolsa de estudos proporcionada pela Fundação Ford, que também contribuiu para os custos de elaboração final e apresentação da tese de doutoramento. Também o Center for Latin American Studies da Universidade da Califórnia contribuiu para cobrir parte destes gastos, pelo que sou grato.

Versões preliminares de várias partes do livro foram publicadas em diversas formas, e estão referidas na bibliografia. Gradualmente, o tema das relações entre São Paulo e o Estado nacional foi adquirindo saliência, até emergir como o atual título de todo o conjunto. Inúmeros colegas leram e comentaram estes textos preliminares, encontrando inconsistências conceituais, debilidades de fundamentação empírica e problemas de clareza que foram, sempre que possível, verificados, levando muitas vezes a profundas transformações de apresentação e conteúdo. Sou especialmente grato aos que acompanharam e estimularam este trabalho desde seu início, que incluem, entre outros, Antonio Octávio Cintra, Fábio Wanderley Reis, Peter McDonough, Elisa Maria Pereira Reis, Renato Boschi, Bolivar Lamounier, Glaucio Dillon Soares; aos que contribuíram com críticas a aspectos mais específicos do trabalho, incluindo Amaury de Souza, David Nasatir, Eulalia Maria Lahmayer Lobo, Gustavo Bayer, Michel Conniff, Nelson do Vale, Torcuato Di Tella, Wanderley Guilherme dos Santos. Finalmente, Fernando Henrique Cardoso contribuiu, com sua crítica, para a forma final com que este livro ora vem à luz.

Sou também grato a Simone A. Bateman Novais e Maria Lúcia de Oliveira pela revisão crítica do texto, assim como pela revisão final feita por Leila Abraham e Kallás Roberto Kallás. Edson Crespo dos Santos, finalmente, se encarregou de transcrever os originais tantas vezes quantas se fizeram necessárias.

Este trabalho é, em síntese, uma visão pessoal do esforço de muitos e de um diálogo contínuo sobre o passado e o futuro com um notável grupo de cientistas sociais brasileiros de várias gerações, ao qual pertencem todos os acima citados e muitos outros. A eles, pois, ele é dedicado.

Rio, agosto de 1974.

CAPÍTULO I

POLÍTICA REPRESENTATIVA E GRUPOS DE INTERESSE

1 — *Estado e Representação Política*

O problema discutido neste livro é clássico e bem conhecido: por que os acontecimentos políticos em um país como o Brasil não podem ser compreendidos e previstos em termos dos padrões conhecidos de polarização e conflito entre ricos e pobres, burgueses e proletários, exploradores e explorados, agricultura e indústria, financistas e industriais? Os fenômenos políticos parecem ser transparentes e facilmente inteligíveis quando podemos estabelecer uma conexão entre cada instituição e cada evento político, por uma parte, e um determinado grupo de interesse, setor ou classe social, por outra. A maioria dos esforços de análise política, em todos os países, tende a buscar estas conexões. O conhecido debate entre "pluralistas" e "elitistas" na ciência política norte-americana, por exemplo, tem a ver com a pergunta de se os grupos de interesse são muitos ou poucos, concentrados ou dispersos, *ad hoc* ou permanentes; mas não coloca em dúvida o fato de que a política é sempre uma questão de "agregação de interesses", de uma forma ou de outra (1).

Na realidade, a sociologia política já demonstrou empiricamente, e de forma bastante irrefutável, que as pessoas, de uma forma geral, não se interessam muito por política, que as eleições tendem a ser disputadas em torno de temas pouco relacionados

(1) As principais referências a esta discussão incluem R. Dahl, 1968; H. Polsby, 1963; P. Bachrach, 1967.

com interesses explicitamente definidos ou em função de divisões quase-ideológicas do passado (2). Se esta é a situação para os sistemas políticos das chamadas democracias ocidentais, a situação torna-se ainda mais aguda quando a mesma perspectiva é aplicada a um contexto como o brasileiro. Após procurar em vão pelos grupos políticos estruturados, que deveriam surgir e acompanhar o desenvolvimento da economia e sociedade brasileira, o pesquisador intrigado nota que, em sua pesquisa,

"Os achados mais sugestivos... são aqueles relacionados com as relações *indeterminadas* entre desenvolvimento e associabilidade, achados que na realidade envolvem a confirmação de uma hipótese nula. Primeiro, a transformação estrutural da sociedade brasileira *não conduziu* à formação de grupos de interesse autônomos, agressivos, e com alto grau de interação, articulando demandas alternativas e competitivas... Segundo, estas mudanças *não parecem* ter produzido coalizões multifacéticas de associações ao longo de linhas exclusivas e totalmente antagonísticas. O caso brasileiro coloca em questão os supostos ortodoxos das relações entre industrialização e conflito polarizado de classes. Terceiro, apesar da evidência conclusiva a respeito do aumento da associabilidade, *não existe* evidência de um aumento da influência destes grupos no processo de tomada de decisões em nível governamental. Em resumo, a predominância de grupos de pressão pode não ser um componente inevitável da modernização, tal como geralmente se pensa" (3).

Dadas as dificuldades empíricas da explicação política clássica, fica a pergunta de por que o antigo modelo de representação de grupos de interesse permanece vigente. A resposta tem a ver, em primeira aproximação, com o fato de que se trata de um

(2) São clássicas aqui as contribuições dos grupos de Michigan e Columbia, cujas obras seminais são A. Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller e D. Stokes, 1960; e Bernard Berelson, Paul F. Lazarsfeld e W. N. McPhee, 1956. Sobre a forma em que o público percebe os fenômenos políticos, cf. P. Converse, 1964. Sobre a autonomia dos tempos políticos e sua persistência através do tempo, veja G. Pomper, 1967.

(3) P. C. Schmitter, 1971; traduzido do original inglês. Os grifos são meus. Mais adiante, o autor desenvolve uma análise do sistema político brasileiro em termos de "autoritarismo", propondo uma conexão entre um processo de desenvolvimento retardado em um contexto dependente, por um lado, e um sistema político autoritário permanente, por

modelo aparentemente tão claro, tão convincente, que permanece como um pano de fundo ao qual se referem todos os novos desenvolvimentos teóricos. Mais profundamente, é possível mostrar que isto se explica pelas origens históricas do pensamento social e político contemporâneo, que se baseia, praticamente todo ele, na experiência intelectual e política particular da Europa Ocidental desde, pelo menos, a Revolução Francesa.

As análises dos problemas de comportamento político nos chamados "países em desenvolvimento" não têm, em geral, o mesmo grau de sofisticação empírica e metodológica tipificados pelas escolas de Columbia e Michigan, e tendem a cair em dois grandes grupos, um caracterizado pelo tema de "cultura política", outro pelo tema da "modernização".

Os teóricos da "cultura política" tendem a buscar as particularidades de um determinado sistema político, valendo-se das mesmas para explicar as diferenças entre a realidade e o modelo de representação de interesses. Estas peculiaridades, por sua vez, são explicadas em termos de uma ampla gama de teorias psicológicas, antropológicas e psicoanalíticas. Por exemplo, o trabalho clássico da Banfield sobre a Sicília "explica" a ausência de desenvolvimento naquela região pelo "amoralismo familista"; Lucien Pye recorre aos "complexos de inferioridade" dos birmaneses para explicar porque não implementam melhor seus interesses; McClelland fala na falta de um "need for achievement"

outro. Suas conclusões se assemelham às minhas no que se refere à importância que ele atribui ao papel ativo do Estado na vida política ("die verselbstandigten Machte der Exekutivegewalt", conforme sua referência a Marx), mas existem três diferenças bem importantes. Primeiro, a identificação que faz entre um elemento estrutural, o peso específico do Estado em uma sociedade, e uma característica de comportamento e "clima" político, o autoritarismo. Esta identificação conduz facilmente à velha noção liberal de que regimes não autoritários são somente aqueles em que o Estado não é ativo na vida social e econômica, o que não é necessariamente verdadeiro. Além disto, esta identificação traz em si um certo ranço de explicação através de variáveis de "cultura política", a que me refiro mais adiante. Segundo, ele não toma em consideração a divisão entre os aspectos político e econômico do desenvolvimento, com suas diferenças regionais, que são centrais nesta análise. Finalmente, Schmitter sugere que este tipo de regime é inerentemente incapaz de gerar desenvolvimento, já que se orienta para a manutenção do *status quo* em contextos de subdesenvolvimento e aspirações crescentes. A experiência brasileira dos últimos anos mostra, no entanto, o perigo da analogia fácil com os modelos ibéricos. Cf. P. C. Schmitter, 1972.

etc. (4). O resultado final tende a ser um tipo de explicação que recorre à "unicidade" ou "especificidade" da cultura política de um determinado país, deixando pouco espaço, assim, para explicações mais estruturais.

Uma das principais dificuldades desta abordagem é que ela leva à noção bastante desconfortável de que as nações são presas de sua cultura política e não tenderiam, assim, a evoluir para um estágio em que a vida política pudesse ser vivida e compreendida de forma "apropriada". Uma maneira de resolver este problema é recorrer a teorias de desenvolvimento político ou, mais geralmente, de modernização social. Aplicadas ao Brasil, estas teorias tendem a afirmar que o país "ainda" não desenvolveu condições adequadas para o surgimento de fortes grupos de interesse, que emergiriam quando aumentassem os níveis de diferenciação institucional, valores modernos etc. (5).

Um dos principais problemas dos modelos de modernização é a qualidade de suas predições. Em moda no princípio dos anos sessenta, elas perderam muito do seu prestígio com a estagnação econômica da maioria dos países do mundo subdesenvolvido e a proliferação de regimes políticos não-representativos. Gino Germani, por exemplo (6), havia previsto um processo contínuo e irreversível de expansão da participação política na América Latina que, obviamente, não ocorreu. Mas existe também um problema conceitual importante: estas teorias não conseguem explicar o que existe *antes* da ocorrência da modernização, já que todos os conceitos usados tendem a ser de tipo negativo: "indiferenciação", "difusidade de papéis", "falta de consciência", "pouca institucionalização" etc.

É importante notar que esta maneira de pensar existe tanto nas chamadas teorias "burguesas" de desenvolvimento político quanto nas análises políticas ditas "marxistas", que utilizam a

(4) As referências incluem E. Banfield, 1958; L. Pye, 1962; D. C. McClelland, 1961; G. A. Almond e S. Verba, 1963; O. Mannoni, 1956, e outros. O exemplo mais importante para o Brasil é, certamente, a obra de Oliveira Viana, que contém uma das primeiras e mais penetrantes análises da realidade política brasileira, em contraposição à sua fachada institucional. Suas explicações, no entanto, caem no âmbito das análises de cultura política, com sobretons racistas e pseudo-antropológicos, hoje fora de uso. Cf. Oliveira Viana, 1949, e Oliveira Viana, s.d.

(5) Os textos evolucionistas mais conhecidos nesta linha são, provavelmente, os de G. A. Almond e B. Powell, 1966; e Daniel Lerner, 1958.

(6) G. Germani, 1962.

expressão "classe em si" para caracterizar uma classe que "ainda" não está consciente de seus verdadeiros interesses. Em ambos os casos, existe uma noção mais ou menos explícita de que a passagem do estágio inicial (tradicional, primitivo, em si) para o final (moderno, para si) se faz através da industrialização (ou acumulação capitalista). Um exemplo recente da esquerda desta vertente é um estudo da classe operária brasileira, que supõe ser ela a vanguarda do desenvolvimento social, econômico e político do país:

"É o proletariado, objetivamente, este estrato dinâmico, o que não significa que, em sua maioria, já esteja consciente desta sua função na sociedade. Encontra-se, como apontamos atrás, em processo de alcançar o conhecimento desta condição, pelos fatores da ação intrínseca e extrínseca, fundamentalmente pelos últimos, o que pressupõe ainda uma longa caminhada na direção da total conscientização" (7).

Mais recentemente, estas teorias de desenvolvimento pré-determinado passaram a admitir, mesmo em sua vertente liberal, a noção de um período "interveniente" de autoritarismo político no caminho entre tradicionalismo e modernidade. Mas, em geral, ambas as vertentes têm dificuldade em explicar a embaraçosa persistência e o inesperado comportamento destes regimes "intervenientes" (8).

Talvez a mais importante e também a mais óbvia razão para o fracasso dos modelos interpretativos mais correntes é que, se o Brasil não é certamente um país desenvolvido e industrializado como a Europa Ocidental ou os Estados Unidos, tem também pouco a ver com uma sociedade "tradicional" ou "feudal". O país foi, afinal de contas, colonizado por um dos principais centros de poder colonial de seu tempo e, desde sua independência em 1822, manteve contatos intensos com os centros econômicos e culturais mais ativos do Ocidente tais como, Inglaterra, França,

(7) M. Vinhas, 1970, p. 271.

(8) Um dos benefícios não planejados dos regimes fortes e autoritários nos países subdesenvolvidos tem sido um crescente esforço da teoria política para entendê-los. Referências sobre estes novos desenvolvimentos teóricos incluem os trabalhos de Barrington Moore, de Juan Linz sobre a Espanha, os de Germani e Organski sobre o fascismo italiano, assim como o conceito de "representação não-democrática" sugerido por David Apter. Cf. B. Moore, 1966; Juan Lins, 1964; D. E. Apter, 1968; A. F. Organski, 1969. Veja também o excelente trabalho de Schmitter, 1974, publicado quando este texto já estava terminado.

Alemanha e Estados Unidos. A população nativa encontrada pelos portugueses era bastante rarefeita e foi eficazmente eliminada, tornando o Brasil radicalmente distinto de outros países latino-americanos em que a administração colonial foi superimposta a uma sociedade nativa tradicional, densa e bem organizada. Houve, certamente, a importação do escravo africano, mas a escravidão se concentrava justamente nos setores mais capitalizados, que eram os mais modernos do país. Desde o fim do século XIX, o país transformou-se em um pólo de atração de correntes migratórias internacionais, principalmente da Itália, Portugal, Espanha, Alemanha e, posteriormente, Japão. O que temos, em síntese, é um país que tem se transformado, de acordo com linhas próprias, em função do tipo de colonização que sofreu e das relações que manteve com os centros mais dinâmicos da economia internacional. Estas linhas próprias, ou "pautas" — algumas das quais trataremos de examinar mais adiante — são perfeitamente "modernas", ainda que não "desenvolvidas", e devem ser consideradas dentro de um marco conceitual específico e novo.

Existe uma série de fatos aparentemente perturbadores a respeito da história política brasileira, que fazem com que a necessidade de uma perspectiva teórica distinta seja ainda mais premente do que a discussão anterior possa sugerir. O primeiro e mais importante destes fatos é a falta constante de correspondência entre as instituições formais do país e sua realidade social e econômica. Oliveira Viana tinha uma consciência aguda desta distinção, e para ele a elite política brasileira, nos anos vinte, estava ainda

"nesta fase da filosofia política em que o Estado é concebido como uma estrutura *estranha à sociedade,* ajustado a ela, vindo de cima, como que por direito divino — e não emanado dela, partilhando das suas condições materiais e de espírito, vivendo a vida de sua "cultura" e sofrendo a influência de suas transformações" (9).

De acordo com esta perspectiva, as elites são culturalmente alienadas, e o sistema político é criado não em função dos interesses e preferências de grupos sociais determinados, mas em função de modelos estrangeiros mais ou menos prestigiosos. A conseqüência, de acordo com Oliveira Viana, era não somente a falta de correspondência entre as estruturas informais de poder e o sistema formal de ordenação jurídica, mas também uma grande discrepância entre um modelo de organização política que pressupõe altos níveis de agregação de interesses e uma população preocupada com temas nacionais, por uma parte, uma cultura política em que os horizontes dificilmente ultrapassavam o nível local e os interesses mais imediatos.

A própria noção de que os grupos políticos devem representar interesses tende a ser vista como imprópria pela elite brasileira. Ao contrário, sempre prevaleceu a idéia de que partidos e políticos devem se colocar "acima dos interesses", e ter sempre em mira os objetivos da nação como um todo. Um questionário aplicado aos participantes da Quarta Convenção Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil em 1970 dá uma boa indicação deste fato. Quando perguntados sobre se os partidos políticos brasileiros deveriam representar diferentes grupos de interesse ou permanecer acima de interesses privados, a grande maioria optou pela última alternativa, uma atitude que parecia ser tão mais forte quanto maior fosse a idade do entrevistado (10):

Quadro 1. Atitudes de advogados brasileiros em relação aos partidos políticos

	Faixa de idade			
	Jovem	*Meia Idade*	*Mais Velhos*	*Total*
Acredita que os partidos devem representar grupos de interesse	23,5%	17,8%	0,0%	17,6%
Acredita que os partidos devem permanecer acima de interesses privados	73,5%	82,2%	91,6%	80,4%
Não sabe/não responde	3,0%	0,0%	8,4%	2,0%
TOTAL = (N)	100% (34)	100% (56)	100% (12)	100% (102)

Fonte: ver nota 10.

(9) Oliveira Viana, 1949, vol. 2, p. 22, antecipa assim, por décadas, as teorias de "localismo" e "familismo" que surgiram nos anos 50 e 60 como explicações para problemas de "atraso político", cuja referência mais notória é o trabalho de Banfield. Veja E. Banfield, 1958.

(10) Agradeço a Lúcia Gomes Klein pelo uso destes dados ainda não publicados. O relatório global da pesquisa está em O. B. de Lima Jr., L. M. Gomes Klein, A. Soares Martins, 1970.

A existência tão difundida desta ideologia do interesse geral faz com que exista uma diferença profunda entre os níveis manifesto e efetivo da vida política, em contraste com o que ocorre, por exemplo, nos EUA, em que se reconhece explicitamente as intenções que enformam a instituição do *lobby*. Mas seria equivocado supor que se trata de um simples fenômeno ideológico, uma superfície sob a qual nossa realidade política não se diferenciaria das demais. O fato é que, no Brasil, é geralmente difícil estabelecer conexões precisas e bem determinadas entre governantes e decisões governamentais, de um lado, e classes sociais e grupos de interesses específicos, de outro. Não há dúvida, certamente, que nenhum governo brasileiro se propôs a alterar de forma realmente drástica o sistema de propriedade da terra; mas isto não significa, necessariamente, que estes governos tenham sido "controlados" pela elite rural, cuja força política tem, na realidade, decrescido de forma constante e progressiva nos últimos 40 ou 50 anos. Um outro exemplo: é fato que o país tem sido palco de períodos de industrialização intensa, com Vargas depois de 1937, com Juscelino Kubitscheck depois de 1955, e novamente nos últimos anos. Ninguém diria, no entanto, que estes tenham sido governos "dominados" ou "controlados" pela "burguesia industrial" (11). Em um terceiro exemplo, setores militares sempre tiveram grande participação na vida política brasileira, mas as tentativas de estabelecer um vínculo entre esta participação militar e as "classes médias" nunca passaram de um esforço pouco compensador para "explicar" a falta de correspondência entre a instituição militar e grupos de interesses sócio-econômicos claramente definidos (12).

(11) Na verdade, os esforços no sentido de ajustar a realidade à teoria têm levado a afirmações deste tipo. Por exemplo, em sua análise da revolução de 1930, que discutiremos mais adiante, Octávio Ianni afirma que "a revolução de 30, a despeito de não ter sido conduzida nem alimentada preponderantemente pelas burguesias industrial e financeira nascentes, nem pelo proletariado incipiente, deve ser interpretada como um momento superestrutural da "acumulação primitiva", que funda a industrialização posterior". (Cf. O. Ianni, 1965, pp. 135-6.)

Em outras palavras, ela foi, "objetivamente" (o que significa, na realidade, de acordo com a subjetividade do analista) uma revolução burguesa, já que, *ex post facto*, ela conduziu à industrialização. Este tipo de interpretação dispensaria qualquer esforço para identificar, empiricamente, quem conduziu e alimentou o movimento de 30, ainda que saibamos que não foi nenhum dos atores sociais referidos acima.

(12) Para uma discussão e, em última análise, uma defesa da visão dos militares na América Latina como representantes das "classes médias",

Impressionante e muito pouco compreendido é também o fato de o principal Estado da Federação brasileira, São Paulo, nunca ter desempenhado um papel político correspondente à sua importância econômica e demográfica no contexto nacional. São Paulo, desde o início do século XX, tem sido o setor maior, mais rico, mais industrializado e moderno do país. Existe ampla evidência no entanto, de que este desenvolvimento social e econômico progressivo tem sido acompanhado de relativa deprivação política. Um indicador disto é o tamanho reduzido dos partidos políticos nacionais (UDN, PSD, PTB) no Estado de São Paulo durante o período 1945-64; esta situação é ainda corroborada pelo fato de que, desde 1930, somente o frustrado governo de Jânio Quadros se originou naquele Estado. A República Velha, até 1930, é geralmente considerada como o período em que a oligarquia política de São Paulo dividiu com a de Minas Gerais o controle do sistema político nacional. Mas, como veremos mais adiante, pareceria que, mesmo neste período, a preeminência de São Paulo era muito menor do que seu peso econômico sugeriria.

Estudiosos do sistema político brasileiro que trabalham com o modelo de representação de classes ou de grupos têm, em geral, dificuldade em reconhecer ou entender esta surpreendente deprivação política do centro econômico do país. Um dos principais estudiosos dos movimentos populistas no Brasil Francisco Weffort, depois de dizer que "é evidente que as condições paulistas são específicas de uma grande cidade industrial que ocupa posição única no Brasil", afirma que, "exatamente por ser uma metrópole, ela se constitui em um "modelo" para a análise da política de massas no Brasil" (13). O autor parece não considerar o fato de que São Paulo representa no país um caso único e atípico de industrialização e urbanização simultâneas o que afeta sua utilidade como "modelo" para o resto do Brasil. Não se trata aqui de um simples equívoco, mas de uma dificuldade conceitual decorrente do modelo analítico implícito, que supõe uma identidade entre crescimento econômico-urbanização-industrialização-participação política. Esta identidade fica ainda mais transparente no trecho em que Paul Singer assemelha o crescimento de Belo Horizonte, um caso extremo de urbanização sem industrialização, com o de São Paulo:

veja J. Nun, 1965. Uma visão muito mais adequada do problema é a apresentada por G. O'Donnell, 1972.

(13) F. C. Weffort. 1965.

"Belo Horizonte cresceu a uma taxa apenas pouco inferior (a São Paulo) — 6,8% — *que revela o considerável impulso tomado pela sua industrialização*" (14).

Mais adiante, tratando de explicar como São Paulo continuou crescendo, ao passo que a taxa de industrialização diminuiu, diz que "o crescimento da indústria acarreta forte expansão do setor terciário da economia". O modelo teórico implícito dificulta a percepção do fato, por outra parte óbvio, de que pode haver urbanização e terciarização sem industrialização; e que Belo Horizonte cresceu por razões administrativas, políticas e sociais, diante das quais a indústria é uma atividade de importância secundária e subsidiária. Quando não é possível assemelhar São Paulo ao resto do país, surge muitas vezes a tendência de considerá-lo como um "caso desviante" no quadro nacional; mas isto é certamente problemático quando se trata do próprio centro da economia nacional.

2 — *Um Marco de Referência Estrutural: Capitalismo Ocidental e Patrimonialismo.*

No restante deste livro, os problemas discutidos até aqui serão tratados em dois níveis. Um é estrutural, e tem a ver com a maneira pela qual a sociedade se organiza para a produção, distribuição e realocação política de bens escassos. O outro é mais especificamente político, e se refere às maneiras pelas quais os diferentes grupos na sociedade são ou não convocados, e têm reconhecidos ou não seus direitos de participação no processo de decisões relativas à distribuição social da riqueza.

A abordagem estrutural é baseada na noção de que existe uma linha específica de desenvolvimento histórico originária da Europa feudal e que conduz às sociedades capitalistas ocidentais, modernas e desenvolvidas de hoje. Esta experiência particular tem servido de referência positiva ou negativa para o entendimento de um outro tipo de desenvolvimento histórico: aquele que parte de uma outra variante de sistemas políticos tradicionais, o patrimonialismo, e conduz a um tipo radicalmente distinto de sociedades contemporâneas: algumas subdesenvolvidas,

(14) P. Singer, 1968. Os grifos são meus. As discrepâncias entre os processos de industrialização e urbanização são, em contraste, centrais na explicação que Neuma Aguiar busca para as variações nos níveis de mobilização política dos trabalhadores brasileiros. Cf. N. Aguiar, 1969.

outras socialistas, outras ainda com uma vívida experiência de autoritarismo e fascismo. Esta é, certamente, uma distinção muito genérica, e a realidade é muito mais complexa em suas nuances infinitas. Mas é possível, ainda assim, afirmar que esta distinção de inspiração weberiana não foi suficientemente explorada a ponto de, pelo menos, colocar em questão o paradigma teórico dominante que, ainda que derivado da primeira tradição histórica, é aplicado para a segunda com grande perda de compreensão e poder explicativo.

Estes conceitos serão discutidos em detalhe mais adiante, mas pode ser conveniente ilustrar aqui a idéia para melhor clareza. É possível pensar em "desenvolvimento político" em termos de um crescimento contínuo de participação política, direito de voto etc., em uma determinada sociedade. Problemas de instabilidade política ocorrem, de acordo com este ponto de vista, quando a velocidade em que cresce a habilidade de lutar por uma parte maior da riqueza nacional é superior à velocidade de crescimento desta riqueza; ou, em termos políticos, quando o processo de "construção nacional", e tudo o que isto implica em termos de incorporação de grupos marginais, difusão de valores modernos, difusão dos meios de comunicação de massa etc., é mais rápido que o processo de desenvolvimento do Estado e de institucionalização de mecanismos políticos nacionais. O resultado é instabilidade política e, finalmente, fechamento político e regimes fortemente centralizados.

O que este tipo de raciocínio deixa de lado é que, muitas vezes, as causas do desequilíbrio estão do outro lado; que instabilidade e autoritarismo não são, necessariamente, conseqüências de um "excesso" de demandas em um contexto de pouca industrialização e recursos limitados, mas, talvez na maioria dos casos, conseqüências de uma reduzida capacidade social de articulação e representação de interesses em um contexto de concentração "excessiva" de poder nas mãos do Estado. Quando isto ocorre, as tentativas de aumentar e articular a representação de interesses na sociedade são ou suprimidos ou cooptadas, e o resultado é a debilidade e dependência contínuas dos grupos sociais articulados, em relação ao centro político.

A razão pela qual estes fatos tão simples e evidentes são tantas vezes ignorados tem a ver com o modelo da representação política. De acordo com este modelo explicativo, o Estado é, por definição, o representante de um determinado grupo ou

classe "da sociedade", e a noção de que o Estado representa "a si mesmo", sem corresponder a uma determinada classe social que o maneje dos bastidores, fica impossível de conceber. Desta forma, a análise do sistema político em função da estrutura e comportamento do Estado e da burocracia governamental, em suas diversas manifestações, aparece como desprovida de conteúdo efetivo, e é vista como um simples exercício formalístico referido a uma entidade política sem rosto e sem nome. Eu negaria, no entanto, que a análise política a partir do Estado implique a noção de uma estrutura política "parada no ar", independente e não relacionada com interesse e motivações econômicas. Nos sistemas patrimoniais tradicionais não havia diferença entre as esferas política e econômica da sociedade. A ligação íntima entre estes aspectos é também uma característica predominante de sociedades em que o aparato estatal é grande e multifuncional e antecede, historicamente, ao surgimento de grupos de interesse autônomos e articulados. Nestes contextos, a busca do poder político não é simplesmente feita para fazer prevalecer esta ou aquela política, mas visa à posse de um patrimônio de grande valor, o controle direto de uma fonte substancial de riqueza.

O próximo capítulo se refere exatamente à discussão desta questão dentro de um contexto de diferenciação regional. É suficiente no momento, notar que, enquanto estrutura social complexa e organizada, com grande capacidade de produzir ou extrair recursos do meio externo ou de outras unidades sociais, a organização estatal é uma unidade de análise sócio-política tão digna e válida quanto, por exemplo, os mercadores, os latifundiários, os capitalistas financeiros ou a classe operária. Tudo depende, é claro, do tamanho relativo da estrutura do Estado, sua força relativa e sua dependência em relação a outras unidades sociais, e do tipo de atividade que o Estado desempenha dentro do sistema produtivo da sociedade. Cada caso é diferente, e variações históricas vão desde o extremo das "sociedades hidráulicas" referidas por Wittfogel, nas quais todo o sistema de produção social é controlado e dirigido pelo Estado, até as sociedades relativamente "desestatizadas" da Europa Ocidental do século XIX. A divisão entre "Estado" e "sociedade civil", que coloca todas as atividades produtivas do lado da sociedade e todos os eventos políticos do lado do Estado, não passa de um evento histórico particular, que não deveria ser generalizado.

3 — *A Perspectiva Política: Cooptação e Representação*

O segundo nível de análise proposto neste livro é especificamente político. Não há dúvida que o sistema político, entendido em um sentido restrito como a arena na qual recursos escassos são disputados por classes e grupos sociais e instituições correspondentes, tem importantes conseqüências para a sociedade como um todo, que não podem ser entendidas simplesmente pela identificação classista dos detentores do poder, nem mesmo nos contextos mais "puros" de política representativa. Concretamente, existe uma grande diferença entre o regime democrático ocidental dominado por um partido "burguês" conservador e um regime político fascista no mesmo país, dominado, hipoteticamente, pela mesma burguesia. A relação empírica, que certamente existe, entre a organização de um sistema político e as características mais estruturais da sociedade não pode ser utilizada em lugar da análise especificamente política que não seria vista como um simples exercício analítico cujas proposições derivariam logicamente do conhecimento das características estruturais da sociedade. Neste livro, será proposta uma relação íntima entre "patrimonialismo", uma característica estrutural, e "cooptação política", própria do nível político; a relação entre estes dois elementos é sugerida pela expressão "patrimonialismo político". Uma vez que esta relação genérica seja estabelecida, o importante é ver como ela varia, como ela se relaciona com outras formas de participação política, e como ela afeta o processo de mudança social e política.

A expressão "cooptação política" é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente e controlada hierarquicamente, de cima para baixo. A primeira condição necessária para a existência de um sistema de cooptação é que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar dela e fazer-se ouvir. A literatura política da Europa Ocidental fala em "enfranchisement" para referir-se ao processo de incorporação de grupos e classes ao sistema político (15). O termo, que poder-se-ia traduzir literalmente por "licenciamento", tem uma conotação de aquisição de direitos ou maioridade política, e não tem, significativamente, correspondência na língua portuguesa. Este problema de lin-

(15) Para uma análise do processo de "enfranchisement" na Europa Ocidental, Cf. R. Bendix, 1964 e T. H. Marshall, 1964.

guagem aponta para uma segunda condição: a de que os que controlam o sistema político tenham meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar estes esforços de participação, de tal maneira que vínculos de dependência sejam estabelecidos entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes. Assim, a participação política deixa de ser um direito e passa a ser um benefício outorgado e, em princípio, revocável. Como em qualquer tipo ideal, este arranjo ocorre todo o tempo em todos os sistemas políticos abertos, e não é uma peculiaridade brasileira. Mas cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Quando isto ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional *per se*. Isto significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos. Uma vez que posições se tornam mais importantes que funções, o setor público tende, naturalmente, a inchar. Este tipo de administração patrimonial tende a ser incompatível com participação política ativa e respostas governamentais eficientes a demandas da sociedade. Quando a necessidade o exige, no entanto, ela pode se prolongar na forma de estruturas político-partidários que são organizadas, patrocinadas e conduzidas de cima para baixo, muitas vezes por processos de mobilização.

Existem outras duas importantes noções ligadas ao conceito de cooptação política. Primeiro, o peso, neste tipo de arranjo político, está localizado no lado da administração central, na cidade, no lado "moderno" do país. Não há dúvida que uma fração importante da elite política brasileira tem sido recrutada nas áreas rurais, mas já vimos que isto não pode ser ingenuamente interpretado como um processo de "representação" do campo junto ao governo central (16). Desde Victor Nunes

(16) É interessante notar que, na América Latina, praticamente não existem, nem nunca existiram, partidos políticos que se definam como "agrários" ou "rurais", o que tem certamente a ver com o fato de que as elites de base rural nunca se viram como um grupo de interesse dis-

Leal sabemos que existe na política "tradicional" brasileira uma relação simbiótica de dependência entre administração central e poder local; e que poder e dominação são geralmente impostos de cima para baixo, e raramente de baixo para cima. A República Velha, que foi em muitos aspectos um período de grande poder dos chefes locais e regionais, foi também o período em que resultados eleitorais eram forjados sem maiores preocupações de decoro pelos partidos dominantes, e os governos centrais geralmente "elegiam" quem desejavam. A política que normalmente se considera "tradicional" no contexto brasileiro não é rural, mas urbana, "moderna", e levada a cabo por uma elite com refinamento e habilidade necessários para controlar um aparelho estatal bastante complexo.

A outra noção ligada ao conceito de cooptação é que não existe, neste tipo de sistema, muito lugar para representação de interesses no sentido do modelo mais clássico, europeu, do termo. Este modelo supõe que o surgimento de uma economia capitalista mais ativa em um país tende a gerar grupos de interesse ativos nos dois lados da divisão social de classes. O tipo de política que assim emerge implica, geralmente em mais preocupações com políticas governamentais que com empregos; quando os políticos aumentam seu poder e prestígio, aumenta também a necessidade de as lideranças corresponderem às expectativas e demandas das bases que lhes outorgam poder. Eles podem tornar-se burocratas de seus partidos, mas dificilmente burocratas governamentais; e, se o fazem, tendem a perder suas bases de apoio político. No sistema de cooptação, pelo contrário, quanto mais íntima a participação do líder na burocracia governamental, maior sua força política, já que terá mais recursos para manter o controle de sua base política. Aí reside a explicação das repetidas vitórias eleitorais dos partidos de governo em regimes desse tipo, chegando muitas vezes a sistemas unipartidários ou de partidos governamentais imbatíveis.

É possível mostrar que, se formas embrionárias de representação política existiram no Brasil, elas tenderam a se concentrar na área de São Paulo. Elas nunca chegaram a ser suficientemente fortes para moldar o quadro político nacional, mas foram suficientemente significativas para manter o Estado de

tinto e diferenciado do centro de poder nacional. Veja, para isto, S. Schwartzman, 1966.

São Paulo como uma entidade politicamente diferenciada dentro do país. Tanto os sistemas de cooptação quanto os de representação têm seus lados conservador e liberal, ou de direita e esquerda, e esta perspectiva quádrupla é, possivelmente, o melhor ponto de vista para o entendimento do processo político brasileiro através do tempo.

Esta imagem do cenário político brasileiro como o de uma confrontação entre dois "sistemas", ou "estilos" de participação política, não corresponde às noções usuais existentes sobre sua evolução, particularmente depois de 1945. De fato, o período de 1945-64, que foi uma era de competição multipartidária, foi também um período de crescente participação e mobilização política e de surgimento de oposições ideológicas. Se tomamos somente este período, temos toda a impressão de um desenvolvimento ao longo do contínuo tradicional-moderno, ou classe-em-si — classe-para-si. Um exame mais cuidadoso mostra, no entanto, que este processo ocorreu no contexto da polaridade cooptação-representação, conduzindo, afinal, ao colapso do sistema representativo em 1964.

Parece que alguma forma de política de grupos de interesse (ou política de classe) está na raiz da maioria das versões contemporâneas de democracia política, e uma das conclusões que poderiam ser extraídas desta análise seria, por exemplo, que existiria somente uma forma de levar o Brasil para um sistema mais aberto de participação política: fomentar o papel de São Paulo na política nacional, ao longo de toda sua estrutura de estratificação sócio-econômica, fazendo com que este sistema regional se expanda até predominar sobre as demais áreas do país, urbanas não-industriais e rurais. É claro que as coisas não são tão simples assim, mas esta é certamente uma linha de especulação que ainda não foi explorada em toda sua extensão pelos que se preocupam em pensar nos destinos do "modelo brasileiro". Em termos gerais, reconhecer o papel limitado da política representativa no Brasil poderá conduzir, em última análise, a novas visões sobre como o sistema político poderia ser organizado no futuro, com alternativas que vão desde uma antiutopia hobbesiana até modelos de descentralização e democratização intraburocráticas e organizacionais.

Nenhuma análise da evolução política brasileira seria possível sem levar em consideração o papel nela desempenhado pelo setor militar. Comparto com Samuel Huntington a idéia de

que o comportamento político dos militares deve ser visto e entendido em termos característicos da instituição militar e suas relações com o sistema político como um todo, antes que em termos de uma suposta representação de interesses classistas via Forças Armadas ([17]). Isto não significa, evidentemente, que não seja possível, muitas vezes, determinar o componente classista de um grupo militar específico e que este componente não tenha uma força explicativa considerável ([18]). No caso do Brasil, no entanto, é bastante claro que o fundamental é entender o estabelecimento militar como um setor específico dentro da estrutura do Estado, com uma característica peculiar de origem histórica, não social, mas regional. É sabido que o Rio Grande do Sul tem sido, no tempo, a principal fonte de recrutamento da elite militar brasileira, um fato que examinaremos com vagar mais adiante.

4 — *Conceitos, Teorias e Paradigmas*

O leitor familiarizado com a literatura sociológica e política corrente poderá sentir-se incomodado pelo uso, muitas vezes impreciso, que aqui é feito de termos tais como "estrutura", "sistema", "processo", "teoria", "modelo", "paradigma" etc.; leitores menos familiarizados poderão buscar definições ou conotações de sentido que, em muitos casos, não encontrarão. Acredito que esta perplexidade seja própria das ciências sociais ([19]), e o exercício de definir termos conceitualmente precisos sem referentes empíricos correspondentes conduz geralmente à aridez formalista e vazia dos grandes sistemas taxonômicos pseudo-científicos. Conceitos são instrumentos que utilizamos como nos seja útil em determinado momento, são geralmente inteligíveis pelo contexto, e não devem ser extrapolados em seu sentido além do que foram chamados a expressar. De qualquer modo aqui o termo "sistema" é utilizado de forma bem genérica, sem nenhum compromisso com "teorias sistêmicas" ou "funcio-

(17) Cf. S. S. Huntington, 1957.

(18) Um exemplo clássico de identificação entre o setor militar e origens classistas bem definidas é o da Prússia. Veja, a respeito, H. Rosemberg, 1966.

(19) Para uma discussão mais ampla do problema, veja S. Schwartzman, 1971b.

nalistas" e significando um conjunto de relações sociais e pautas de comportamento mais ou menos estruturados). "Estrutura", em geral, se refere aqui a sistemas mais permanentes que têm a ver com a forma como a sociedade se organiza para a obtenção da riqueza, sua reprodução e conservação através do tempo (em outro contexto, "estrutura" pode significar, simplesmente, um conjunto de unidades com relações de qualquer tipo definidos entre elas).

Um pouco mais complicado é o uso de termos como "teoria", "modelo" e "paradigma". Existem vários níveis de explicitação e articulação possíveis de proposições em ciências sociais e, desde o trabalho clássico de Merton, é costume distingui-los por diversos nomes (metodologias, orientações sociológicas gerais, análises conceituais, interpretações *post factum,* generalizações empíricas e teorias propriamente ditas, estas definidas como conjunto de proposições logicamente relacionadas e empiricamente verificáveis) (20). "Modelo", em uma de suas acepções, é o mesmo que "teoria" no sentido mertoniano, em um estágio em que a parte lógica tem precedência sobre a parte empírica. Aqui, no entanto, ao falarmos do "modelo de política representativa", estamos pensando mais em uma representação figurada e pouco explícita da realidade, utilizada como referência para análise, e menos no sentido anterior, difundido a partir, principalmente, da ubiqüidade dos modelos econômicos (21). Neste sentido, a noção de modelo se aproxima da de "paradigma", tomada também em um sentido amplo como um conjunto de proposições, noções, critérios de verdade e supostos sobre o mundo que permeiam uma determinada atividade de conhecimento científico (22).

É necessário levar em conta estas distinções por uma razão importante: no decurso deste livro, muitas idéias serão discutidas

(20) Cf. R. K. Merton, 1967.

(21) Para uma discussão sobre a utilização de "modelos" no sentido analógico, ainda que altamente genéricos, Cf. K. W. Deutsch, 1966a.

(22) Merton utiliza o termo "paradigma" para referir-se a uma codificação explícita de uma teoria substantiva e procedimento analíticos relacionados a ela, tal como ele mesmo o faz em relação à teoria funcionalista (R. K. Merton, 1957 e 1967). O termo é utilizado em um sentido mais amplo por T. S. Kuhn, 1962, para caracterizar a atividade científica "normal", que parte de uma série de supostos teóricos e epistemológicos dados e não questionados.

em termos de seus paradigmas implícitos, muito mais que em termos de suas formulações explícitas. Por exemplo, nenhum estudioso atento da realidade brasileira desconhece que existem diferenças profundas de tipo político entre Minas Gerais e São Paulo, ou desconhece que este último desempenhou um papel singular e especial na história política do país. No entanto, como eu trato de mostrar, este conhecimento não parece ter descido ao nível mais básico dos paradigmas explicativos que estes mesmos autores utilizam, o que os incapacita a incorporar esta realidade em suas explicações de uma forma não casuística e circunstancial. Um outro exemplo é a referência que faço à noção marxista que toma o sistema político como "superestrutural", e algumas das conseqüências que deriva disto. É bem sabido que muitos autores que se consideram marxistas oferecem versões bastante complexas e sofisticadas desta idéia e, ao deixar de analisá-los, pareceria que uma teoria simplista estivesse sendo montada aqui com o intuito único e exclusivo de refutá-la posteriormente. O que importa neste contexto, no entanto, é que este paradigma permanece e preside o entendimento de muitos autores, independentemente de sua ortodoxia marxista ou de seu grau de consciência do problema. Minha preocupação é apontar as dificuldades conceituais que este paradigma ou modelo implícito traz para o entendimento adequado do papel do Estado no sistema político, e não alimentar a discussão sobre a ortodoxia possível desta ou daquela postura teórica, discussão que, sem dúvida, pode emergir como subproduto quando questões deste tipo são aventadas.

Um outro tipo de dificuldade conceitual pode surgir do uso que aqui é feito de entidades regionais, os Estados, como unidades de análise. Já se disse que esta é uma maneira de substituir a realidade concreta das classes sociais pelo formalismo abstrato de entidades geográficas, ocultando, assim, as realidades políticas efetivas que interessam.

Esta objeção pode ser respondida em vários níveis. O primeiro e mais simples é que as classes sociais não são o único aspecto "real" do sistema social. Segundo, eventos sociais de toda a espécie, incluindo aqueles relacionados com a estratificação social, tendem a se distribuir no espaço de forma desigual, e as informações relativas a eles tendem a ser recolhidas e apresentadas de acordo com unidades geográficas. Estas informações dão conteúdo sociológico, político e econômico às categorias

geográficas, de tal forma que, quando são referidas, elas surgem carregadas de conotações de todo tipo. Neste nível, portanto, unidades geográficas ou "ecológicas" não passam de uma maneira cômoda de referir-se a complexos sociais de outro tipo.

Em um outro nível, no entanto, é possível sustentar que as unidades geográficas têm relevância social e política por seus próprios méritos. O exemplo mais óbvio é o próprio Estado nacional, circundado necessariamente por limites territoriais. Ainda que os modelos correntes de análise política falem em representação de interesses, não se deve perder de vista o fato de que os sistemas eleitorais democráticos sempre se basearam em representação territorial, geográfica, e não funcional. A situação dos Estados em nações federativas como os Estados Unidos, o Brasil e a Argentina pode variar grandemente, em termos da autonomia dos Estados e da relação entre esta autonomia e fenômenos políticos mais gerais ([23]). No caso brasileiro, pode-se argumentar que o papel político dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul era muito mais evidente durante a República Velha do que durante o Império ou atualmente. Isto se refletia, certamente, na ordenação constitucional, que dava muito mais autonomia aos Estados na Primeira República do que em outros períodos. O que importa realmente, no entanto, é que esta autonomia correspondia a um papel bem ativo desempenhado pelas unidades geográficas no sistema nacional. A explicação para esta atividade das regiões não poderia se limitar à análise das atribuições constitucionais existentes, que tiveram causas bem conhecidas e conseqüências bem determinadas. Isto significa que a questão da "realidade" das unidades regionais e ecológicas não é uma questão de definição legal ou conceitual, mas deve ser avaliada e decidida em cada caso.

Em termos mais gerais, a idéia é que variáveis e processos regionais devem ser estudados não em contraposição a outros elementos da estrutura social, mas em combinação com os mesmos, incluindo suas diferenciações de classe e grupo. Os desenvolvimentos mais recentes em economia regional, a preocupação generalizada com problemas de distribuição de renda e concentração da riqueza do Centro-Sul do país, a importância cada vez

(23) Veja, por exemplo, R. Hofferbert, 1966.

mais reconhecida dos problemas de relacionamento entre centro e periferia em todas as áreas do comportamento social, tudo isto deveria tornar desnecessário justificar uma abordagem regional dos problemas políticos. Mas, muitas vezes, a análise das regiões esbarra com o mesmo tipo de dificuldade que fazia tão difícil para os internacionalistas do princípio do século perceber a importância e relevância dos Estados nacionais. Eles haviam descoberto uma verdade importante — que fatos econômicos não respeitam fronteiras — mas isto muitas vezes os cegava para a realidade do nacionalismo político e econômico que passaria a dominar as décadas seguintes. Existe hoje um certo tipo de internacionalismo que percebe as linhas de divisão internacional de classes não dentro dos países, mas entre eles. Isto permite compatibilizar nacionalismo (do velho estilo) com internacionalismo (do novo); mas, a nível intranacional, só são percebidas as oposições regionais traduzíveis em termos classistas (Estados ricos e pobres, exploradores e explorados etc.). O resultado, em geral, não é uma introdução adequada de variáveis geográficas na análise, mas sim uma aplicação empobrecida de veneráveis esquemas de análise classista a contextos pouco entendidos.

Em resumo, tomar as regiões em consideração, quando isto é feito de forma adequada, significa trazer à análise política os conceitos de distribuição especial, limites e fronteiras, diferenças de desenvolvimento histórico, redes de comunicação e difusão de informações — enfim, todo tipo de descontinuidades espaciais que possam ter alguma influência em sistemas sociais de grande porte. Mas ainda, no caso brasileiro, a análise regional põe em foco fenômenos históricos de grande importância que tendem a ficar ocultos sob a imagem corrente de uma nação não diferenciada, globalizada, "totalizada".

*
* *

Deve estar claro, a esta altura, que não pretendo oferecer uma interpretação da "singularidade" histórica do Brasil, mas exatamente o contrário: o objetivo é mostrar como a complexidade e aparente singularidade da realidade política brasileira pode ser abordada por meio de uma perspectiva analítica genérica e razoavelmente bem articulada; e que não se trata de uma pers-

pectiva teórica *sui generis,* mas que tem vínculos determináveis com teorias de autores consagrados e semelhanças não circunstanciais com outras realidades nacionais. Isto significa que o objetivo principal aqui é o de explorar os limites desta perspectiva, sua adequabilidade e poder explicativo e, ao mesmo tempo, mostrar algo de suas origens no pensamento social. Nos últimos anos vieram à luz muitos estudos importantes sobre a história, a política e a sociologia brasileira, e este material será usado aqui em abundância. O eventual interesse deste trabalho não reside assim em novos dados e informações, que são poucos, mas nas propostas de organização dos conhecimentos e de interpretação dos fatos que apresenta.

CAPÍTULO II

PATRIMONIALISMO E REGIONALISMO

1 — *Estado e Sociedade*

Stein Rokkan nos proporciona um marco altamente sofisticado e complexo para o estudo da formação do Estado nacional e do desenvolvimento das divisões políticas e partidárias da Europa Ocidental (1). Seria, provavelmente, insensata a tentativa de se aplicar toda essa estrutura analítica ao estudo do sistema político brasileiro. Mas será essencial tê-la em mente, na medida em que tentemos explicar as variáveis que caracterizam o processo de diferenciação regional e integração nacional do Brasil de uma maneira mais indutiva e, por assim dizer, "natural".

O ponto de partida é a diferenciação clássica entre o Estado e a sociedade. Há diferenças substanciais na conotação de palavra "Estado" entre a tradição anglo-saxônica e outras. Tais diferenças dizem respeito a reais diferenças históricas e têm levado à relativa "desestatização" da teoria política anglo-saxônica. J. P. Nettl sugere a importância de se considerar o "grau variável de estatização" como uma variável central nos estudos e política comparada (2); e Reinhardt Bendix, em

(1) S. Rokkan, a sair; S. Rokkan e S. M. Lipset, 1967.

(2) "A relativa "desestatização" da Ciência Social norte-americana coincide com a relativa "desestatização" dos Estados Unidos no longo período durante o qual a sociedade igualitária e pluralista, prevista com muita sensibilidade por Tocqueville, estava se tornando realidade em um vasto continente. Basta ler Lipset ou Mitchell para que se possa verificar que um auto-exame sócio-político americano simplesmente não dá lugar a qualquer conceito válido de Estado". J. P. Nettl, 1968, p. 559-592.

trabalho anterior ao de Nettl, defendeu argumento semelhante ([3]).

A essência do argumento está ligada à idéia de que o Estado não é, apenas, um conceito que se refere à integração e soberania de um determinado povo de um determinado país — em cujo caso a noção de diferentes níveis ou "graus de estatização" não teria sentido — mas, ao contrário, refere-se a uma instituição específica dentro de um país que não apenas executa funções de manutenção de fronteiras e de soberania, mas que pode ser menor ou maior, mais forte ou mais fraca, independente ou controlada por outros grupos e instituições sociais. Em outras palavras, há a mudança de uma perspectiva funcional para uma perspectiva mais estrutural, isto é, a abordagem do Estado como uma instituição dotada de estrutura e processo que lhe são próprios.

Tanto Bendix quanto Nettl tratam de situar as diferentes concepções do Estado em seus contextos históricos e teóricos. Bendix chama a atenção para a existência de dois enfoques principais em teoria política formulados desde, pelo menos, Maquiavel. O primeiro e o mais antigo desses enfoques foi formulado pelo próprio Maquiavel, que vê os fatos e os eventos políticos como funções das habilidades e virtude do líder político, o Príncipe. De uma maneira mais geral, esta tradição leva à percepção do Estado como uma unidade que organiza os desejos e aspirações da sociedade como um todo, definindo seus objetivos e atuando para sua consecução. Os governantes não devem satisfação aos governados, e é como se não existisse qualquer resistência da estrutura social ao Príncipe: as únicas limitações à sua vontade são seus próprios caprichos e juízo. Naturalmente, esta é uma concepção extremada, que tem o Estado absolutista como referência empírica implícita.

A outra tradição teórica provém de Rousseau. O Estado atua por delegação do povo, segundo um contrato social explícito e bem delimitado. A idéia de um contrato social possui, historicamente, um significado ideológico e normativo, já que se originou dentro de um contexto de luta contra o absolutismo. Mas tem, também, o valor sociológico de constituir uma proposição empírica relativa à maneira pela qual a política é conduzida, quando os grupos sociais são fortes e o governo fraco. A noção contratualista do Estado equivale a uma revolução coperniana do pensamento político, causando uma mudança de perspectiva que levou, muitas vezes, à própria negação do Estado como uma variável autônoma, digna da atenção do analista político. De fato, tendo em vista esta extremada concepção, o Estado não passa de um *locus* sem textura política própria, através do qual grupos ou classes dominantes exercem sua vontade.

(3) R. Bendix, 1966.

É Hegel, visto através da crítica de Marx à sua obra *Filosofia do Direito* ([4]), quem abre o caminho para a análise das relações entre o Estado e a sociedade civil como estruturas distintas e freqüentemente contraditórias. Hegel distingue a sociedade civil, que é o estado da necessidade, do Estado, que representa a vontade geral, a unidade de vida política. De maneira mais específica, para Hegel a sociedade civil é o *fenômeno* do Estado, é a idéia de sociedade. A idéia se apresenta como o Soberano e a Constituição, e a mediação entre a Idéia e a sociedade é exercida pelas várias instituições intermediárias tais como a opinião pública, a representação de grupos civis no Estado, a burocracia etc. ([5]).

Um dos pontos principais da crítica é a ênfase dada por Marx ao caráter privado da burocracia. Para Hegel, a burocracia é a alma do Estado, e as atividades privadas dos funcionários civis cumprem uma função universal. Entretanto, para Marx, o burocrata acaba por fazer dessa função universal seu negócio particular. Para Hegel, a burocracia tem como primeiro pressuposto a autonomia e a organização da sociedade civil em corporações privadas. Concebe-se como mista a escolha de servidores civis e autoridades públicas, iniciada no setor privado e aprovada pelo Soberano. No dizer de Marx, o fato é que este tipo de penetração da sociedade civil no Estado não leva senão à criação de um outro tipo de corporação privada, a burocracia:

"As corporações são o *materialismo* da burocracia, e a burocracia é o *espiritualismo* das corporações. A corporação é a burocracia da sociedade civil; a burocracia é a corporação do Estado... Quando burocracia é um novo princípio, quando o interesse

(4) Cf. G. W. Hegel, 1940, especialmente depois da p. 255.

(5) Estou seguindo aqui a interpretação de J. Hippolyte, 1965, que se refere à obra clássica de G. Luckacz sobre o jovem Hegel.

universal do Estado começa a tornar-se algo "à parte" e, conseqüentemente, um interesse "efetivo", a burocracia entra em conflito com as corporações da mesma forma que qualquer conseqüência entra em conflito com suas pressuposições."

E, mais adiante:

"A burocracia possui a essência do Estado, a essência espiritual da sociedade, como sua *propriedade privada*. O espírito universal da burocracia é seu *segredo*, o mistério mantido dentro da própria burocracia pela hierarquia e mantido desde o exterior pelas suas características de corporação fechada. O espírito aberto e o sentimento de patriotismo são assim, para a burocracia, a *traição* a seu mistério. Desta forma, seu conhecimento é fundado no princípio de *autoridade*, e seu *sentimento* é a deificação desta autoridade. Mas, dentro da burocracia, este *espiritualismo* se transforma em baixo *materialismo*, o materialismo da obediência passiva, do mecanismo da atividade formal fixa, da fé na autoridade, dos princípios, idéias e tradições rígidas. Para o burocrata, individualmente, os propósitos do Estado se transformam em seu propósito particular de *buscar posições* cada vez mais altas e *fazer carreira*" (6).

Este conceito de uma burocracia com interesses privados é compatível, naturalmente, com a concepção do Estado como uma arma política de uma determinada classe social a ser explicitada posteriormente por Marx; mas ela é mais ampla do que isto. Nettl discute isto em certa profundidade e mostra como "Marx perdeu, parcialmente, o interesse no problema do Estado, quando se transportou intelectual e fisicamente da Europa para a Inglaterra e quando, ao escrever *Das Kapital*, se concentrou na análise, muito mais "inglesa", das forças econômicas e conseqüentes relações de classes, do que nos problemas de consciência e revolução ideológicas numa Europa dominada pelo Estado" (7).

Bendix mostra como o próprio Maquiavel admitiu a existência de dois tipos de governo; um exercido pelo "Príncipe e seus súditos" e o outro pelo "Príncipe e pelos barões" (8). Enquanto no primeiro tipo o Príncipe é a única fonte de poder, no último há direitos de influência política obtidos por hereditariedade e que não dependem das graças do Príncipe. Este segundo tipo de poder político caracteriza o estado de equilíbrio entre o poder central e o que mais recentemente seria denominado a "sociedade civil", cada qual com alguma autonomia de decisões e iniciativa, e com cada um tentando limitar e dirigir o comportamento do outro. O fato de que os "barões" constituam, simplesmente, um pequeno grupo de aristocratas é, teoricamente, menos importante do que a noção de que suas fontes de poder não provêm do Príncipe.

Uma vez estabelecida, esta dualidade de fontes de poder se expandirá e se diferenciará em várias direções. O importante aqui é a idéia de que esta não é uma simples questão de diferenciação funcional, na qual o Estado executa as funções políticas de autoridade e dominação vertical, enquanto os "barões" detêm as funções horizontais de solidariedade e de agregação e articulação de interesses. Na realidade, o que acontece é que a agregação e articulação de interesses particulares é levada a efeito dentro das estruturas de autoridade, ao mesmo tempo que os sistemas de autoridade se desenvolvem no setor "privado" da sociedade e se estendem em direção ao controle do Estado. O equilíbrio real entre estas duas tendências varia e deve ser determinado empiricamente. Aqui, a tese teórica mais significativa é a noção de que as características de uma determinada estrutura estatal não podem ser completamente deduzidas das características de sua "sociedade civil" (ou, em outros termos, sua estrutura de classe), da mesma forma que esta sociedade não pode ser completamente entendida a partir das características formais de sua organização governamental.

2 — *Crescimento do Estado e Privatização do Poder*

No modelo contratualista, o governo não tem poder por si próprio; age por delegação de sociedade civil e com recursos fornecidos por ela. De fato, como foi demonstrado na crítica de Marx à Teoria do Direito, de Hegel, a organização que cumpre

(6) Cf. K. Marx, 1843, pp. 184 e 186.

(7) J. P. Nettl, 1968, p. 572. A principal referência aqui feita é E. Kamenka, 1962.

(8) N. Machiavelli, 1940, p. 15, citado por R. Bendix, 1960, p. 360.

esta delegação desenvolve recursos e interesses privados. Isto ocorre quando o Estado age supostamente por delegação de "toda a sociedade" bem como quando se comporta, de uma maneira mais ou menos clara, como "o instrumento" de uma determinada classe. Uma das razões para isso é, naturalmente, o simples crescimento e diferenciação do governo. De um papel teórico de simples "gendarme" e mediador, o Estado "desestatizado" do século XIX, citado por Nettl, desenvolve-se num gigante. E. E. Schattschneider enfatizou este ponto de maneira bastante clara:

"Enquanto olhávamos para outro lado, o governo dos Estados Unidos tornou-se uma operação global, há uma ou duas décadas atrás. O orçamento é cerca de duzentos e cinqüenta vezes maior que o de setenta anos atrás. Somente em um sentido puramente formal poderemos dizer que o governo dos Estados Unidos é o mesmo que foi estabelecido em 1789 — mais ou menos da mesma maneira que a oficina de consertos de bicicletas de Henry Ford é a mesma que a Ford Motor Company da atualidade" (9).

O que mais chama a atenção com respeito ao sistema americano não é tanto esse desenvolvimento em si quanto o fato de que ele não resultou num aniquilamento generalizado de fontes independentes de poder. O liberalismo americano, de acordo com um de seus conhecidos críticos, Theodore J. Lowi, significa justamente o oposto, já que garante a privatização do setor público. Referindo-se ao setor agrícola, por exemplo, Lowi considera-o como um caso extremo de "expropriação privada da autoridade pública". "Este é o padrão feudal", continua, "a fusão de todos os *status* e funções sociais e o governo se exercendo através de rígidas, mas personalizadas relações de vassalagem. É roupagem moderna, do antigo sistema corporativista". A diferença entre este neocorporativismo do Estado Liberal e o Estado Corporativo de origem patrimonial é que, neste último, o Estado age explícita e legitimamente como setor (ou corporação) que controla o aparato estatal como a base, e não como um instrumento de seu poder social, econômico e político (10).

A idéia do poder econômico baseado no Estado, e não o oposto (ou seja, poder político baseado nos recursos econômicos, "externos") é de difícil aceitação a partir das teorias políticas

(9) E. E. Schattscheider, 1960, pp. 116-117.
(10) T. J. Lowi, 1969, p. 102.

"desestatizadas", e isso ajuda a entender a odisséia do "modo de produção asiático" na literatura marxista (11). Tal como parece nos *Grundisse,* este conceito se aplica a algumas das formas pré-capitalistas de organização econômica, que se caracterizam pela inexistência parcial ou total de propriedade privada ou, pelo menos, pela existência de um setor público predominante na economia:

"Sendo o verdadeiro proprietário e a verdadeira condição da propriedade coletiva, a *unidade* pode, por si mesma, parecer distinta e acima da multidão de comunidades particulares: portanto, o indivíduo, de fato, não é proprietário" (12).

Marx distingue dois subtipos dessas formas pré-capitalistas, um dos quais geralmente se baseia na organização de economias rurais em grande escala, comumente por meio de sistemas de irritação nacionalmente integrados (13), e o outro mais fundamentado em centros urbanos, onde "a guerra é, pois, a grande tarefa coletiva, o grande trabalho comum, exigido quer seja para se assegurar as condições materiais de existência, quer seja para defender e perpetuar a ocupação" (14).

Não há necessidade de nos envolvermos aqui no debate, ainda aberto, que gira em torno do conceito de "asiatismo". Basta ter-se em mente que este tipo de organização econômica e política não se ajusta ao modelo evolutivo que vai da escravatura à servidão, passando pelo trabalho assalariado e pelo capitalismo, modelo ao qual pertence o conceito de política de grupos de interesse e que está mais ou menos implícito nas teorias de desenvolvimento social do "Estado desestatizado" (15). De fato, os Estados ocidentais que atingiram altos níveis de desen-

(11) Para um exame do conceito e de sua história, e destino deste conceito na literatura marxista, cf. A. K. Wittfogel, 1957, capítulo 9.
(12) Publicado pela primeira vez na Rússia em 1930. Traduzido para o francês por Roger Dangeville como *Fondements de la Critique de l'Economie Politique* (K. Marx, 1967). A referência foi extraída do vol. 1, p. 437.
(13) Neste contexto, a referência dos trabalhos de irrigação parece ser exemplificativa; para Wittfogel, entretanto, são parte essencial do que chamou, indiferentemente, "sociedade hidráulica" ou "despotismo oriental".
(14) K. Marx, 1967, p. 439.
(15) Este modelo aparece na *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado,* de Engels. Veja-se sua discussão em A. K. Wittfogel, 1957, pp. 382 e seguintes.

volvimento durante este século seguiram mais ou menos esse padrão, e há uma grande correlação entre um sistema descentralizado e de características feudais do passado e o grande desenvolvimento econômico deste século. As "sociedades hidráulicas", os antigos impérios burocráticos e centralizados estavam muito acima da Europa medieval segundo quase todos padrões de desenvolvimento, mas é como se eles não tivessem podido se adaptar à moderna sociedade industrial. Enquanto isto, países com passado feudal (sendo o Japão o único país asiático que está mais próximo disso) foram muito mais capazes de adotar formas modernas e eficientes de organização. Portanto, e contrariamente ao que é algumas vezes sustentado, o feudalismo não parece ter constituído historicamente um fator de subdesenvolvimento, mas é a sua ausência, e o predomínio de um Estado burocratizado e excessivamente grande, que parece ter sido um dos seus determinantes. Aparecendo tarde num mundo desenvolvido pela iniciativa capitalista, esses países contam apenas com suas estruturas estatais inflacionadas para levá-los ao mundo do desenvolvimento industrial ([16]).

3 — *Patrimonialismo*

O conceito de patrimonialismo tem sido muitas vezes buscado como resposta para as dificuldades em entender a realidade política de países como o Brasil, que não são facilmente inteligíveis desde o ponto de vista dos modelos explicativos mais usuais. Em Weber, patrimonialismo é o termo usado para caracterizar um dos sistemas de dominação tradicional, que se desenvolve por extensão do poder patriarcal, familiar:

"Falaremos de Estado patrimonial quando o príncipe organiza seu poder político sobre áreas extrapatrimoniais e súditos políticos — poder que não é discricionário nem mantido pela coerção física — exatamente como exerce seu poder patriarcal. A maioria de todos os grandes impérios continentais teve um forte caráter patrimonial até o início e mesmo depois dos tempos modernos" ([17]).

Como sempre, Weber dá uma definição ideal-típica, quando se preocupa com a legitimidade da dominação patrimonial. O que importa aqui, no entanto, é a caracterização deste tipo específico e tão difundido de organização política, e que contrasta tão fortemente com a outra variante conhecida de dominação tradicional, o feudalismo. Para Weber,

"a estrutura das *relações feudais* pode ser contrastada com a ampla gama de discricionaridade e correspondente instabilidade das posições de poder sob o regime de puro patrimonialismo. O feudalismo [ocidental] [Lehensfeudalitat] é um caso marginal de patrimonialismo que tende para relações estereotipadas e fixas entre senhores e vassalos. Da mesma forma que a unidade doméstica e seu comunismo patriarcal se transformam, na época da burguesia capitalista, em empresa associada baseada em contratos e direitos individuais específicos, assim também as grandes propriedades patrimoniais tendem a conduzir aos vínculos igualmente contratuais das relações feudais na idade da Cavalaria Militar" ([18]).

Importa aqui, principalmente, notar que o que diferencia patrimonialismo e feudalismo é um elemento de poder, consubstanciado na existência ou não de um contrato de fidelidade e relações recíprocas entre superiores e inferiores, líderes e liderados, senhores e vassalos. É curioso notar que Weber sugere, neste texto, uma evolução desde as grandes propriedades patrimoniais até os sistemas feudais que são um fracionamento daqueles, evolução que se inspira na experiência européia vivida após o fracionamento do Império Romano. O que fica de fora — e nos traz ao centro de nossas preocupações — é a evolução dos grandes estados patrimoniais que não se fracionaram, para os quais o problema da manutenção do poder patrimonial é de fundamental importância. Um excelente sumário do manejo dos problemas de poder pelo senhor patrimonial, dentro da perspectiva weberiana, nos é oferecido por Richard M. Morse:

(16) Na base desta tese está, entre outras coisas, o debate criado por Barrington Moore, 1966. Relevantes trabalhos anteriores que levaram à mesma noção incluem A. Gerschenkron, 1962, e R. Bendix, 1956, que trata do papel do Estado nas relações de classes da sociedade industrial. Veja-se uma referência mais ampla em S. Schwartzman, 1969, pp. 36-41.

(17) M. Weber, 1968, p. 1013. Para uma discussão mais sistemática e abrangente da vigência atual do conceito, cf. S. Schwartzman, 1974.

(18) M. Weber, 1968, p. 1070.

"O líder patrimonial está sempre alerta e preocupado em limitar o crescimento de uma aristocracia rural dotada de privilégios hereditários. Ele concede benefícios, ou prebendas, como remuneração por serviços; a renda proporcionada pelos benefícios é um atributo do cargo, não do incumbente como pessoa. Maneiras características de manter intacta a autoridade do líder incluem: limites na duração dos cargos reais; proibição de que funcionários adquiram laços familiares e econômicos em suas jurisdições; uso de inspetores e espiões para supervisar todos os níveis da administração; definição imprecisa de divisões funcionais e territoriais da administração, de tal forma que as jurisdições sejam competitivas e supervisionadas mutuamente. A autoridade do líder é orientada pela tradição, mas lhe permite reivindicar o direito ao poder pessoal total" (19).

Uma interpretação errônea de Weber muitas vezes considera as diferenças entre feudalismo, patrimonialismo ou outras formas de dominação com uma questão de diferentes "culturas políticas", ou valores desta ou daquela natureza. Na realidade, a persistência de um sistema patrimonial ou de elementos patrimoniais em um sistema político moderno tem pouco a ver com "cultura", e muito a ver com o sucesso ou fracasso do líder político em manter seu poder absoluto, em contraste com a capacidade de arregimentar forças próprias por parte dos subordinados. Há algumas características do patrimonialismo que levam, mais ou menos diretamente, a divisões políticas, passíveis de surgir nos Estados que apresentam este tipo de dominação.

Em primeiro lugar, Estados patrimoniais tendem a se desenvolver como civilizações urbanas. Tais centros urbanos podem ser tanto a capital do império como uma cidade-Estado, com interesses comerciais e militares fora de suas fronteiras. De maneira característica, esses centros tendem a possuir uma considerável população flutuante e uma aristocracia que precisa estar lotada em qualquer dos escalões da burocracia governamental. O primeiro problema político do Estado patrimonial é, pois, o de manter as massas urbanas satisfeitas e o de dar à aristocracia urbana acesso a posições governamentais.

Em segundo lugar, há uma clássica tensão entre o governante e seus prepostos: "Todos os Estados patrimonais do passado encerravam um padrão de descentralização determinado pela luta pelo poder entre o governante, seus servidores e prepostos" (20). À medida que cresce o domínio patrimonial, também cresce a necessidade de se delegar poderes e autoridade, ao mesmo tempo que se reduz a factibilidade do controle central. Além disso, os mantenedores da delegação patrimonial tendem a receber seus postos como prebendas políticas e a usá-los como propriedade particular. Quando o Estado patrimonial se baseia na conquista e na ocupação militares, tal padrão leva ao desenvolvimento de corporações militares particulares ou pretorianas, as quais guardam mais lealdade aos seus próprios capitães do que ao governante. Quando o Estado patrimonial se baseia na agricultura, ocorre uma atomização regional, como o surgimento de sátrapas semi-autônomos.

Terceiro, há um padrão de beligerância contínua entre o Estado patrimonial e outros Estados vizinhos. É razoável supor-se que, de fato, a ocupação militar e a exploração direta sejam apenas casos extremos da expansão patrimonial militar. A história dos antigos impérios, inclusive do Império romano, mostra um nítido padrão de expansão que inclui, em primeiro lugar, a ocupação militar, o saque e a escravização de parte da população local. Mais tarde, porém, ocorre o estabelecimento de um tipo de federação entre conquistadores e conquistados, muito freqüentemente com a manutenção das classes dominantes locais em suas posições. A conveniência desse arranjo é óbvia, pois a manutenção da estrutura econômica e política local assegura o fluxo contínuo de receitas em direção ao Estado patrimonial, através de tributos e impostos de todos os tipos, que não podem ser mantidos em conquistas predatórias. No entanto, a manutenção desse tipo de autonomia local significa também que algum poder permanece fora do Estado central e que tensões e conflitos podem ocorrer.

Uma situação não totalmente diferente se dá quando algumas formas de atividade autônoma surgem dentro de um domínio patrimonial, com ou sem consentimento ou intenção do governante. Neste caso, um padrão seria o surgimento de uma indústria ou agricultura voltada para o mercado externo, que pague pesados impostos ao Estado. O Estado estimula a sua

(19) R. M. Morse, 1964, p. 157.

(20) R. Bendix, 1960, p. 348

atividade, ao mesmo tempo que funciona como um parasita, limitando e, eventualmente, aniquilando a atividade autônoma. Toda a iniciativa provém do setor privado, com o Estado assumindo um papel quase que puramente fiscal. Esta situação é diferente daquela de um Estado patrimonial em uma sociedade do tipo 'hidráulico", onde o governo desempenha um papel ativo na organização e administração da economia.

Na Europa absolutista, este processo correspondeu ao surgimento de poderosos centros comerciais e industriais, simultaneamente com o declínio progressivo do poder feudal. Eventualmente, tal situação levou ao aparecimento de aspirações e valores burgueses, que terminavam levando à destruição o Estado patrimonial. Há um paradoxo evidente aqui. Em sua análise das teorias de Weber acerca do surgimento da racionalidade legal, Bendix mostra que, "na Europa Ocidental, o poder patrimonial promove, eventualmente, a racionalidade formal do direito e da administração, e isso é conflitante com a tendência dos governantes patrimoniais de promover a justiça substantiva e o favoritismo pessoal". Weber explica esse processo como, entre outras coisas, uma conseqüência da necessidade, por parte do governo central, de restringir as pretensões de poder de seus vassalos e prepostos. Isto era feito, entre outras coisas, pela criação de um corpo de funcionários estritamente controlados pelo poder central, no conflito contra os remanescentes do poder feudal. É nesta aliança entre o poder absolutista e a burguesia em ascensão que se forja o Estado racional-legal weberiano que termina, finalmente, por substituir o Estado absolutista ([21]).

Parece razoavelmente claro, em vista da discussão precedente, que o patrimonialismo do tipo europeu ocidental, no período dos regimes absolutistas, era bastante diferente das outras versões. A principal diferença consiste no fato de que o patrimonialismo europeu ocidental se apoiava no surgimento da burguesia; no final do processo, o sistema de dominação legal, herdeiro dos regimes absolutistas, era fortemente contratual e bem apropriado ao capitalismo moderno. Seria, certamente, possível explicar as diferenças entre as sociedades caracterizadas como "estatizadas" ou "desestatizadas" através do equilíbrio variável entre a burguesia e os poderes patrimonialísticos, na luta contra

(21) R Bendix, 1960, pp. 405-406

os remanescentes da sociedade feudal e corporativista. É digno de nota o fato de que o próprio Weber parece não ter entrado em pormenores acerca das diferenças estruturais que poderiam explicar as variações da racionalidade e autoridade legais entre os países anglo-saxônicos e os da Europa Continental. Contudo, tais diferenças são mínimas, quando comparadas com os Estados que passaram de um sistema patrimonialistico original a um moderno Estado centralizado, sem o concurso de uma revolução "burguesa". Esses Estados são, é certo, capazes de se modernizar e racionalizar sua burocracia, mas sua base de poder e seus sistemas políticos serão, necessatiamente, bem diferentes dos das democracias ocidentais. E eles são, naturalmente, a maioria dos países não-ocidentais de hoje em dia.

4 — *As Quatro Regiões*

O que foi anteriormente dito fornece uma base teórica para a interpretação do regionalismo brasileiro, sugerida no início. O hiato entre a discussão teórica e o caso brasileiro pode, agora, ser coberto pela demonstração de como a regionalização brasileira segue uma pauta mais geral que tem a ver com a presença histórica de um Estado patrimonialista.

Os historiadores parecem estar razoavelmente de acordo com o fato de que Portugal não se ajustou ao tipo europeu clássico de organização feudal:

"A nobreza, a seguirmos Antônio de Souza, nunca chegou a criar raízes no campo, nem teve função civilizadora, função de direção e proteção dos moradores locais; apresentava-se, antes, como parasita da população e do poder central" ([22]).

O poder se concentrava na Casa de Avis, e isso auxilia a explicação do notável impulso empresarial de Portugal nos séculos XV e XVI. Vinda para o Brasil, a estrutura centralizada, burocrática e patrimonialista de governo foi transplantada, inicialmente com o estabelecimento do Governo Geral em 1548 e, muito mais tarde, com a mudança de toda a Corte Portuguesa para o Rio, em 1808 ([23]). Tornado independente em 1822 por

(22) Sergio Buarque de Holanda, 1960, vol. I, p. 18.

(23) O primeiro trabalho que trata de utilizar de forma sistemática a noção de patrimonialismo para o entendimento do sistema político brasileiro

um membro da realeza portuguesa, a linha de continuidade nunca foi completamente quebrada, e isso é importante para a compreensão da institucionalização estável do governo brasileiro durante o período colonial e, mais tarde, na segunda metade do século XIX. É digno de nota que, antes do estabelecimento do Governo Geral em 1548, instituí-se um sistema de capitanias de características feudais, porém sem sucesso. Essas capitanias deveriam ser transmitidas de pais para filho, e a coroa portuguesa teve de readquirir uma delas, quando o Governo Geral estava prestes a ser criado (24).

O sistema de capitanias não funcionou, assim dizem os historiadores; duas delas, porém, obtiveram algum êxito. Numa, Pernambuco, floresceu a cultura da cana-de-açúcar, tornando-se o principal produto da Colônia nos séculos XVI e XVII. A outra era São Vicente, mais tarde conhecida como província e, por fim, Estado de São Paulo.

Este breve exame delineia três de nossos principais tipos de regiões. Uma é a sede do governo, inicialmente Salvador e depois Rio de Janeiro. Esta é a área mais moderna do país, mantendo um contato mais direto com o modo de vida europeu e onde a cultura e o consumo são mais acentuados. É, também, uma área de população marginal e de desemprego. De acordo com o Censo do Rio de Janeiro de 1890, por exemplo, cerca de 50% de sua força de trabalho estava empregada em "serviços domésticos" ou exercia "profissões não declaradas". O fator racial, obviamente, estava relacionado a isto, uma vez que a escravatura fora abolida há apenas dois anos. Mas as diferenças não eram assim tão grandes: 76% dos negros e 53% dos mulatos pertenciam a esse grupo, mas também 43% dos brancos, o que representava 62,5% de toda a população "empregada" (25). Esta massa de população marginal representava, certamente, um incômodo para a elite, a qual, ocasionalmente, tinha que se

é, possivelmente, o de Raymundo Faoro, 1958. Para uma utilização do conceito para a América Latina como um todo, veja R. M. Morse, 1964 e M. Sarfatti, 1966.

(24) "As doações de terra inalienáveis, transmitidas por herança ao filho mais velho, trouxeram para o Novo Mundo alguns dos resíduos do feudalismo, por muito tempo em declínio gradual na Península Ibérica." E. B. Burns, 1970, p. 24.

(25) Dados recalculados a partir de S. H. Klein, 1969, p. 50. A fonte original é Diretoria Geral de Estatística, *Recenseamento Geral... de 1890*, Distrito Federal (Rio de Janeiro, 1895), pp. 416-421.

haver com suas agitações (26). Entretanto, comumente, o Rio apresentava um cenário de política popular e de participação de massa que pouco tinha a ver com a maneira pela qual as coisas eram realmente decididas, e neste sentido não difere muito de outras capitais administrativas de sociedades não industriais. Seus recursos econômicos provinham do comércio e do funcionalismo público, e sua vida política caracterizava-se por um certo grau de tensão entre a pequena nobreza regional dependente, de um lado, e os burocratas e comerciantes, de outro, com ocasionais mobilizações das massas.

O Rio de Janeiro do século XIX e do início do século XX pode, de um modo geral, ser qualificado como uma "cidade pré-industrial". Tal conceito foi sugerido por Gideon Sjoberg para caracterizar as estruturas urbanas que se desenvolveram, segundo ele, em sociedades feudais, onde o desenvolvimento industrial não tivesse, ainda, se iniciado. Em uma nota de pé de página, Sjoberg procura reduzir a diferença entre cidades pré-industriais européias e não-européias:

"Henri Pirenne, em *Medieval Cities*, e outros observaram que as cidades européias cresceram em oposição e eram separadas da sociedade maior. Mas esta tese remonta a um exagero, no que diz respeito à Europa Medieval. A maioria das cidades industriais é parte integrante de estruturas sociais mais amplas" (27).

A principal dificuldade relativa ao conceito de cidade pré-industrial é, naturalmente, a teoria de desenvolvimento unilinear que ela implica e que considera o sistema feudal como o único predecessor das sociedades modernas. Oliver C. Cox (28),

(26) O Rio tem sido, tradicionalmente, o lugar para a mobilização popular em questões políticas. Um dos exemplos mais conhecidos é a campanha abolicionista no final do século XIX. Um outro exemplo foi a revolta da população contra a vacinação obrigatória contra a varíola, em 1904. Edgard Carone cita uma testemunha ocular do golpe de 1889 que estabeleceu a República, que é um bom exemplo da ausência e presença simultâneas do povo na vida política do Rio de Janeiro:
"Por ora, a cor do governo é puramente militar e deve ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada. Era um fenômeno digno de ver-se. O entusiasmo veio depois (...)" (De uma carta de Aristides Lobo, um jornalista, citada por E. Carone, 1969.)

(27) G. Sjoberg, 1960.

(28) O. C. Cox, 1964, pp. 133-144.

no entanto, afirma que, mesmo na Europa Medieval, as cidades se desenvolveram fora da estrutura feudal, além de considerar que o conceito de cidade pré-industrial de Sjoberg representa pouco mais que um conceito residual.

A crítica de Cox é convincente, no que diz respeito à debilidade do argumento de Sjoberg, porém tem pouco a oferecer. A melhor indicação teórica, o que não é surpreendente, nos é oferecida por Max Weber, por meio da diferença, por ele estabelecida, entre a cidade ocidental e a oriental ([29]): "Na qualidade de ponto focal de todo o país ou região, a residência do governante ou de qualquer corpo administrativo é o componente mais importante da estrutura e do funcionamento das cidades orientais". Contrariamente, as cidades ocidentais são dotadas de uma "combinação de autonomia e autocefalia" ([30]). As conseqüências teóricas dessas diferenças são múltiplas e têm relação com as diferenças da estratificação social, com o papel das Forças Armadas, com a existência de atividades econômicas autônomas, educação, e assim por diante. Naturalmente, tudo isto não é uma questão de geografia, mas tem a ver com as variantes patrimonial e feudal da dominação tradicional. A vida política da cidade do Rio de Janeiro era, com toda certeza, "local", no sentido de que a sua ligação aos eventos nacionais era mínima. Porém, o mesmo não pode ser dito com relação à vida política de sua elite, a qual era eminentemente nacional.

O inverso da capital burocrática e urbana constitui o segundo tipo de região, chamada "tradicional". As regiões "tradicionais" brasileiras têm pouco em comum com o "tradicionalismo", constante da literatura padrão acerca do subdesenvolvimento e da modernização. Comumente, essa literatura considera como "tradicional" a sociedade camponesa ou, de alguma forma, não industrial, que sofre o impacto da modernização e industrialização ([31]). Supostamente, essas sociedades tradicionais se encontram em um estágio primitivo de desenvolvimento social e econômico, e a correspondente literatura sociológica trata dos obstáculos culturais, emocionais e sociais aos valores, estilos de vida e padrões de comportamento modernos ([32]).

No Brasil, como em outros países, as áreas "tradicionais" não constituem áreas que ainda não se modernizaram mas, ao contrário, são áreas que experimentaram um período de progresso no passado, sofrendo, depois, um processo de declínio econômico. A antiga área da cultura da cana-de-açúcar, no Nordeste, e as antigas áreas mineiras de Minas Gerais são, provavelmente, os melhores exemplos do tradicionalismo brasileiro, e ambas as regiões tiveram um passado de riqueza e proeminência econômica nacional. Uma das questões mais obscuras, porém das mais interessantes, acerca da história econômica e política do Brasil, é o que acontece com essas áreas quando perdem sua capacidade exportadora e se recolhem à sombra da história ([33]). No caso de Minas Gerais, a exaustão das atividades mineradoras, por volta da segunda metade do século XVIII, deixou a província com a maior população do país, localizada, em sua maior parte, nas concentrações urbanas e sem uma atividade econômica importante de alta lucratividade ([34]). Muito provavelmente, um outro remanescente terá sido a estrutura burocrática da administração portuguesa, e este é, certamente, o berço da vocação política de Minas Gerais.

Southern Politics, de V. O. Key, é, provavelmente, a melhor descrição de um sistema político que sobreviveu a um processo de decadência política, após a derrota na Guerra Civil. Os onze Estados Norte-Americanos analisados por Key são os mesmos da Confederação Sulina, e ele os mostra como possui-

(29) M. Weber, 1958.

(30) V. Murvaer, 1966; pp. 381-389.

(31) A referência usual a respeito é E. C. Banfield, 1958, e D. Lerner, 1958. Está implícito no trabalho de Banfield o fato de que, à medida que um povo se torna menos atrasado, seu marco de referência se expande, indo do "familismo amoral" ao "respeito pela moral pública" (a presença de "respeito pela moral pública" nos estratos superiores norte-americanos foi testada, sem êxito, em J. Q. Wilson e E. C. Banfield, 1964, pp. 876 a 887). No que concerne a Lerner, não se pode, certamente, minimizar sua influência no que diz respeito à sociologia do desenvolvimento. Segundo Bendix, "o grande mérito do trabalho de Lerner consiste em sua utilização ingênua da modernização ocidental como um modelo de aplicabilidade geral". Cf. R. Bendix, 1970, p. 250.

(32) Por exemplo, L. Pye, 1962.

(33) O processo de declínio econômico e os mecanismos de ajustamentos são o tema de Antônio Barros de Castro, "Herança Regional do Desenvolvimento Brasileiro", em A. B. Castro, 1971, vol. II. Veja-se N. H. Leff, 1972, para uma análise dos mecanismos econômicos subjacentes às crescentes desigualdades entre o Nordeste e Sudeste do Brasil.

(34) Segundo o Censo de 1872, Minas Gerais concentrava 20,5% da população brasileira, contra 13,9% na Bahia e 8,4% em São Paulo. São Paulo assumiu a liderança apenas em 1940, com 17,4% da população total, contra 16,4% em Minas.

dores de pelo menos um traço em comum com os Estados brasileiros da Velha República, ou seja, o sistema unipartidário. A análise de Key, relativa ao comportamento dos senadores sulinos, sugere um padrão bastante consistente: eles se unem quando a autonomia do Estado está em perigo, quando o *status quo* se acha ameaçado e quando o governo democrático nacional necessita de seu apoio. O arranjo nos é bastante familiar: os Democratas sulinos apóiam o governo em troca do controle dos seus próprios Estados. Sistema unipartidário, controle oligárquico da máquina política do Estado, pequena participação popular, grandes propriedades rurais em uma economia em decadência, todas essas semelhanças com a tradicional Minas Gerais não são puras coincidências. A principal diferença, naturalmente, era a de que os Estados Confederados haviam sido derrotados pelo Norte industrializado, enquanto que, no Brasil, a hegemonia política do centro industrializado nunca foi claramente estabelecida (35).

A menor unidade da vida política tradicional desse tipo é a comunidade local do interior, onde o chefe local (no Brasil, o coronel) exerce seu poder. Uma boa parte da literatura política brasileira tem-se devotado ao exame dos padrões de tradicionalismo político nas bases do sistema (36). As tentativas de teorização mais bem sucedidas são as que interpretam a proeminência política local e regional da política tradicional como sendo uma função do papel de intermediação desempenhado pelos líderes políticos entre os governos local, estadual e nacional (37). É importante observar-se que essa interpretação não implica que o controle da terra, os vínculos familiares, fidelidades e sujeição pessoal não tenham um papel a cumprir. Todos esses elementos "tradicionais", com toda a certeza, se faziam presentes, mas funcionaram num contexto de decadência econômica e de predominância de governo burocrático ao nível estadual e nacional.

(35) V. O. Key, 1949, especialmente o capítulo 16, "Solidarity in the Senate".

(36) Para uma revisão desta literatura veja-se J. M. Carvalho, 1968. Gláucio A. D. Soares deixa claro, em seu livro, que o tipo tradicional do "coronel" é somente uma das formas possíveis de articulação da poltica local, mais típico de Minas do que, digamos, São Paulo. Cf. G. A. D. Soares, 1973.

(37) A melhor interpretação teórica da vida política local do Brasil "tradicional" é, certamente, a de A. O. Cintra, 1971.

A terceira região, representada por São Paulo, forma a diferenciação mais importante. Desde o início da história do país, a antiga Capitania de São Vicente se desenvolveu independentemente da administração central. São Vicente foi o primeiro núcleo de colonização que se moveu da costa para o interior, em total contradição com a política de expansão da Coroa Portuguesa (38). A história da expansão de São Vicente inclui as expedições de captura de índios que se embrenhavam cada vez mais para o sul, até o choque militar com as Missões Jesuítas Espanholas; as expedições de busca do ouro e pedras preciosas, até o choque com outras correntes migratórias provenientes do Norte que se dirigiam para as áreas mineiras, durante a Guerra dos Emboabas (39); e a acentuada ausência da Província de São Paulo da vanguarda dos eventos nacionais, até a expansão da cultura do café no século XIX.

Mais adiante voltaremos à história do espetacular desenvolvimento de São Paulo, do final do século XIX em diante, e a seu papel político no cenário nacional. Basta lembrar aqui que o Censo de 1940 já mostra ser este o maior Estado brasileiro em população, além de já ser a principal fonte de impostos do governo central e o foco de industrialização do país. Politicamente, no entanto, São Paulo desempenhou um papel inferior a seu tamanho e peso econômico relativos e, em 1932, foi o último Estado brasileiro a se levantar em armas contra o governo central (40).

(38) "Mas o caso de São Paulo, onde os colonos e seus descendentes, brancos ou mestiços, se voltarão antes para o interior do que para a marinha é, de qualquer forma, uma exceção. Em todo o restante do Brasil, a regra, por muito tempo ainda, é seguir o povoamento aqueles clássicos padrões da atividade colonizadora dos portugueses, regida pela conveniência mercantil e pela sua experiência africana e asiática." Cf. S. B. Holanda, 1960, vol. 1, pp. 129-130.

(39) Veja-se, para uma descrição da "Guerra dos Emboabas", ocorrida em Minas Gerais por volta de 1700 contra os exploradores paulistas, S. B. Holanda, 1960, vol. 1, pp. 279-369.

(40) Na realidade, Minas Gerais rebelou-se duas vezes contra o governo central após 1932; primeiro, com o "Manifesto dos Mineiros", contra a ditadura de Vargas e, depois, com o governo Magalhães Pinto, contra João Goulart, em 1964. Em ambos os casos, o governo central foi logo deposto pelas Forças Armadas. O governador de São Paulo, Ademar de Barros, também se alçou contra o governo central em 1964, mas é significativo o fato de que seu alinhamento com o movimento revolucionário predominante era tão precário que não lhe permitiu sequer sua sobrevivência política em nível regional.

Este padrão de relações entre os centros administrativos e econômicos não é uma peculiaridade do Brasil, sendo compartilhado por países que experimentaram um certo desenvolvimento industrial no contexto de um Estado com fortes características patrimoniais.

Juan Linz encontra na Espanha o mesmo "paradoxo" que encontramos no Brasil: "paradoxalmente, na recente história da Espanha, as regiões mais desenvolvidas se sentiram alienadas do cenário nacional. Dispondo de "poder econômico" e de bem-estar, sentiram-se, justificadamente ou não, privadas de 'poder político' " ([41]). As diferenças entre Madrid e Barcelona, expressa na tabela abaixo, são surpreendentemente semelhantes às que podemos encontrar entre o Rio e São Paulo.

Quadro 2. Espanha: Barcelona e Madri

	Espanha "burguesa (Barcelona)	*Madrid*
% da População do País (1960)	24,2%	7,7%
Renda *per capita* (média nacional = 100)	164	131
Recrutamento de membros do gabinete no governo de Franco.	0,85 (a)	6,25
Professores universitários.	0,58 (a)	3,24
Juízes	0,95 (a)	2,87

(a) Quociente entre a proporção nascida em cada uma das áreas e a proporção da população vivendo nestas áreas em 1910, ano aproximado do nascimento das elites.
Fonte: Ver nota 41.

(41) J. Linz, 1966, pp. 278 e seguintes. Veja, abaixo, tabelas comparativas relativas ao Brasil e à Espanha. Juan Linz fornece alguns dados "soft" que não podem ser reproduzidos com facilidade em relação ao Brasil. Entretanto, Alfred Stepan faz um nítido paralelo entre Madrid-Barcelona e Rio-São Paulo, em relação ao recrutamento de cadetes para a Escola Militar brasileira. Ele mostra que, no período de 1964 a 1966, concentravam-se em São Paulo 18,3% da população brasileira, fornecendo, porém, apenas 8,26% dos cadetes das Forças Armadas, ou seja uma razão de cerca de 5/10. A mesma razão em relação ao Rio atingiu 90/10, e 19/10, em relação ao Rio Grande do Sul. A razão relativa ao Rio Grande do Sul era bem mais alta em períodos anteriores. A. Stepan, 1971, p. 38.

Quadro 3. Brasil: Diferenças regionais em quatro Estados

	População em 1970			*% da renda*		
	urbana	*total*	*da indústria*	*da agricultura*	*do setor público*	*total*
São Paulo	27,3	19,0	56,8	19,5	23,5	35,3
Minas Gerais	11,7	12,3	7,5	12,2	8,3	10,0
Guanabara	8,2	4,6	9,7	0,6	25,2	11,4
Rio Grande do Sul	6,8	7,1	5,9	12,6	8,9	8,5
Soma dos 4 Estados	54,0	43,0	79,9	44,9	65,9	65,2
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Fundação IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1971.

A Itália parece ser um outro caso em questão, com as diferenças entre a área industrial do Norte, o Centro urbano e administrativo, e o Sul rural, como pode ser constatado na tabela abaixo:

Quadro 4. Itália: Famílias residentes por ramo de atividade econômica do chefe da família, por regiões (%)

	População	*número de famílias cujos chefes trabalham em*		
		indústria	*agricultura*	*outras atividades*
Regiões				
Settentrionale	44,8	56,5	35,5	47,1
Centrale	18,5	17,5	16,0	22,4
Meridionale	24,5	18,0	31,8	20,2
Insulare	12,2	8,0	16,7	10,3
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Calculado do Instituto Centrale de Statistica, *Compendio Statistico Italiano* (Roma), 1971, pp. 21 e 28-29.

A. F. Organski leva em conta as descontinuidades regionais da Itália e relaciona a elas o surgimento do Fascismo:

"Algumas regiões se modernizam mais e mais rapidamente que outras, devido a vantagens em recursos, capacitação, comunicação

com o mundo exterior, ou por outras razões. Algumas nações se modernizam politicamente e permanecem atrasadas economicamente. Outras nações são altamente urbanizadas, antes de se desenvolverem economicamente e de se modernizarem politicamente (...). No grau de simetria e de continuidade das mudanças destes três conjuntos de variáveis (modernização social, econômica e política) reside uma parte muito expressiva, certamente a principal, da explicação do surgimento dos sistemas fascistas, a duração de seu domínio, a variação de suas atitudes e comportamento políticos e a especificidade e cronologia do fim do sistema" (42).

O pressuposto do desenvolvimento unilinear, ainda que desigual, é, talvez, a principal fraqueza desta análise. De fato, se "nenhuma nação se desenvolve de tal maneira que todas as regiões e todos os aspectos da vida nacional mantenham o mesmo ritmo de todo o resto", o que necessita ser explicado é a razão pela qual somente algumas dessas nações caem no padrão fascista de organização política. O fato é que as diferenças não constituem apenas uma questão de taxas variáveis de crescimento regional e funcional mas, principalmente, uma questão de diferenças regionais, estruturais, refletidas nos desequilíbrios do desenvolvimento.

A quarta região, finalmente, é o Rio Grande do Sul, que sempre desempenhou, historicamente, um papel político no sistema nacional bastante desproporcional ao seu tamanho e importância econômica. O Rio Grande do Sul não é uma região onde impera a política tradicional, baseada nos compromissos e fidelidades locais em uma economia estagnada, que muitos consideram ser o cerne da política tradicional brasileira. Nunca foi um pólo econômico dominante, e não está no centro administrativo do país. Pelo contrário, situa-se na fronteira, a milhares de quilômetros de distância da Capital do país. Esta marginalização geográfica, porém, parece ter colocado o Estado bem no centro da política nacional desde, pelo menos, fins do século XIX. Sua história se inicia com o estabelecimento da Colônia Portuguesa de Sacramento às margens do rio Prata, o qual foi seguido, quase que imediatamente, de um ataque do governador espanhol de Buenos Aires. Durante a maior parte do século

(42) Cf. A. F. Organski, 1969, pp. 19-41.

XVII, a região se converteu no principal ponto de conflito entre os Impérios português e espanhol na América. Após a independência, a província reteve sua natureza militar, em razão dos conflitos entre Brasil e Argentina, pelo controle do que hoje é o Uruguai, bem como em razão dos movimentos revolucionários separatistas do Rio Grande, os quais sempre envolveram relações com os governantes e *caudillos* argentinos e uruguaios (43).

Stein Rokkan capta um importante aspecto do processo de construção nacional dos países europeus que, até certo ponto, se assemelha ao processo experimentado pelo Rio Grande. Ele mostra, principalmente, dois tipos de cidades-Estados se desenvolvendo na Europa: "As Confederações suíças e holandesas tinham características essencialmente defensivas: não havia um forte centro conquistador (...), mas uma cadeia de cidades estrategicamente localizadas, prontas a reunir seus recursos para a defesa de seus privilégios comerciais." A essas cidades "ocidentais" típicas ele opõe um outro tipo, desenvolvido nos confins do Antigo Império Romano. "Paradoxalmente", diz ele, "a história da Europa mostra a formação de centros na periferia". E, mais especificamente:

"Estes centros de poder localizados nas regiões sudeste e nordeste dos territórios da Igreja Católica ergueram impérios cruzados nas fronteiras, para fazer face à religião do Sul. Isto auxilia a explicação da íntima simbiose da Igreja e do Estado nestes impérios: o poder militar do Estado foi um instrumento decisivo na luta pela expansão do cristianismo ocidental (...). Os impérios ibéricos trouxeram o mesmo fervor de ortodoxia através dos mares até o Novo Mundo: a conquista da América Latina produziu uma fusão ainda mais forte de instituições religiosas, políticas e econômicas" (44).

O Rio Grande parece ter desempenhado no Brasil o mesmo papel que Portugal e Espanha desempenham na Europa cristã: como um posto militar de fronteira, desenvolveu sua própria orto-

(43) O melhor estudo sobre a história poltica do Rio Grande do Sul do século XX é, certamente, o de J. L. Love, 1971. A bibliografia brasileira acerca do período inicial é bastante extensa. Um detalhado relato dos conflitos com as colônias espanholas e outros eventos ocorridos após, desde o estabelecimento da Colônia de Sacramento, nos é oferecido por A. Lima, 1935.

(44) S. Rokkan, a sair, pp. 21-24.

doxia, o Positivismo — em uma combinação peculiar soma tradição militar local e a cultura boiadeira — e uma forte oligarquia estadual, que reunia forças tanto para a luta contra o inimigo espanhol e "porteño" quanto para a luta pela autonomia em relação ao Império brasileiro. A região era base da ala mais importante do exército brasileiro, fornecendo, também, uma parte considerável dos seus quadros. Desempenhou um papel bastante ativo na vida política nacional, desde a criação do Partido Republicano Rio-grandense em 1882, na derrubada do Império, em 1889, e daí em diante. Em 1930, chegou ao poder nacional com Vargas que tinha sido anteriormente governador do Rio Grande do Sul, de acordo com os interesses de Borges de Medeiros, o chefe político do Estado, e com ele os gaúchos literalmente atrelaram seus cavalos na capital nacional (45). Vargas novamente, em 1950, Goulart, em 1961, Costa e Silva, Médici e Geisel, depois de 1964, todos esses presidentes gaúchos atestam a marcante vocação do Rio Grande para o poder nacional, através de seus filhos civis e militares.

Este breve esboço é por demais suscinto para registrar outros importantes aspectos do papel do Rio Grande do Sul na história brasileira, aos quais voltaremos. Seria importante levar em conta as divisões internas no Estado e seu papel econômico especial como um supridor de bens no mercado nacional, assim como a importância da imigração européia para o desenvolvimento agrícola de alta produtividade dentro do Estado (46). Apesar desses pontos, contudo, permanece o fato de que o papel político do Rio Grande, a nível nacional, tem, historicamente, mais a ver com sua tradição militar, caudilhista, revolucionária e oligárquica do que com os aspectos modernos e europeizados de sua economia e sociedade.

(45) Veja-se S. Romero, 1912, no que respeita às relações entre os *caudillos* do Rio Grande e as Forças Armadas. J. Love fornece um relato detalhado do papel do Rio Grande do Sul na "questão militar", que resultou, posteriormente, na queda do Império. Reproduz, também, uma fotografia em que aparecem os gaúchos atrelando seus cavalos em um obelisco da Avenida Rio Branco, no Rio, em novembro de 1930.

(46) Com relação ao papel econômico do Rio Grande como supridor do mercado interno, veja-se o capítulo sobre "Extremo Sul — o precoce desenvolvimento voltado para dentro", em A. B. de Castro, 1971.

5 — *Conclusão*

Admitindo-se que a regionalização quadripartite (47) aqui sugerida seja relevante para o estudo da história política brasileira, poder-se-ia ainda questionar acerca de sua utilidade para a análise dos futuros eventos da vida política do país.

O cenário político brasileiro passou por uma drástica mudança depois de 1945, com a generalização do sufrágio político a toda a população adulta alfabetizada. O sistema de política de massas, surgido após 1945, foi adicionado às separações regionais, criando-se, assim, um padrão um tanto complexo, analisado em outro capítulo. À separação entre as áreas patrimonialistas e as mais capitalistas e entre o centro, a periferia e a fronteira do Estado patrimonialista, acrescentou-se uma outra divisão ligada à participação popular. Surgiram, basicamente, dois tipos de participação política; um deles ao longo do eixo Minas-Rio, e o outro mais relacionado com as áreas industriais do país. O primeiro foi o que se pode chamar um "sistema de cooptação", que foi definido como um sistema de participação política no qual os cargos governamentais são ambicionados não tanto como meios de implementação de interesses setoriais mas, ao contrário, como meio de mobilidade social em si mesmo. O segundo, pelo contrário, estava mais próximo do conceito clássico de política de grupos de interesse. Há divisões entre setores rurais e urbanos, bem como entre capitalistas e operários em cada um desses sistemas, tornando elevado o número de possíveis combinações. A inclusão do contexto regional para a análise da política de massas no Brasil é essencial para a compreensão dessa experiência de democracia representativa, se quisermos saber mais do que poderiam permitir os simples conceitos de modernização, mobilização, massificação e radicalização.

Além disso, a correta compreensão do sistema de 1945-64 se torna indispensável, se se desejam previsões acerca do futuro

(47) É importante observar-se que estou deixando fora deste quadro, entre outros, Bahia e Pernambuco, Estados que foram centros políticos e econômicos nacionais e que sofreram um acentuado processo de decadência. Parto do pressuposto de que tenham caído no padrão tradicional tipificado por Minas Gerais, mas esse pressuposto é, certamente, uma simplificação que deve ser vista de maneira cuidadosa. Para uma excelente análise da presença política do Nordeste brasileiro, veja a recente tese de doutorado de Aspásia Alcântara de Camargo (Alcântara de Camargo, 1973)

político do país. Está claro, por exemplo, que esse trabalho mostra a ingenuidade de se esperar o surgimento de um novo e vigoroso sistema partidário no Brasil nos termos clássicos de representação de grupos de interesses. As restrições atuais à atividade política no país não podem ser consideradas como uma simples conseqüência das preferências ideológicas do governo, mas precisam ser interpretadas como o desenvolvimento de uma tradição histórica de centralização governamental e de débeis organizações autônomas. Isto significa que, se as restrições impostas à participação e mobilização políticas fossem suspensas, qualquer sistema político viável deveria se basear na criação de novas formas de organização política, mais consoantes com a realidade do país e menos em função dos modelos obsoletos da política representativa clássica. Para a busca dessas novas formas, é indispensável uma visão correta da história das divisões políticas do país.

CAPÍTULO III

ORIGENS HISTÓRICAS: CENTRO E PERIFERIA SOB DOMINAÇÃO PORTUGUESA

1 — *O Setor Público e o Setor Privado*

A historiografia brasileira a respeito dos períodos colonial e imperial é já extensa, e não há razão para reconstruir aqui o processo histórico de ocupação territorial e organização político-administrativa do regime colonial português. O que nos interessa especialmente são os aspectos deste processo que se relacionam com o sistema de clivagens regionais e as relações das regiões com o centro político e administrativo, que irão predominar ao longo de toda a história do país, assim como as formas pelas quais estas questões têm sido percebidas pelos estudiosos do assunto. Um tema central aqui é o das relações entre a "ordem pública" e a "ordem privada" ou, simplesmente, os setores público e privado na sociedade brasileira.

Nestor Duarte, em *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional,* representa um dos extremos na interpretação do sistema político brasileiro até a Independência, em 1822. Ele cita Oliveira Viana no que se refere ao poder centrífugo da aristocracia local, e vai mais adiante, dizendo que:

"Se atentarmos melhor, porém, veremos que o fenômeno a salientar aqui não é o dessa descentralização, mas o da modificação da índole do próprio poder, que deixa de ser o da função política para ser o da função privada."

E, citando novamente:

"São eles que governam, que legislam, são eles que justiçam, são eles que guerreiam contra as tribos bárbaras no interior, em defesa das populações que habitam as convizinhanças das suas casas fazendeiras, que são como os seus castelos feudais e as cortes dos seus senhorios" (1).

Noutras palavras, uma réplica do modelo feudal tomado no sentido explícito do termo e considerado essencialmente imutável até o século XIX:

"A grande paz do Império, o seu equilíbrio e o seu esteio estão nesse senhoriato territorial, que é a força econômica e o poder material do Estado... É ele também a única parcela "política" da população brasileira..." (2).

A visão oposta é melhor expressa por Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder*. Retira ele da história de Portugal as origens de um Estado centralizado e patrimonial, transportado para o Brasil sob a proteção britânica após a ocupação de Lisboa por Junot, em 1808, e que já se encontrava presente na administração colonial (3):

"A diferença de estrutura das duas colonizações americanas [a portuguesa e a inglesa] decorria da diversa constituição do Estado, em uma e outra nação. Portugal, na era seiscentista, já se havia consolidado em Estado absoluto, governado por um estamento burocrático, centralizador. A Inglaterra, ao contrário, discrepando da orientação histórica continental, definiu-se numa transação capitalista industrial e feudal, repelindo a centralização burocrática" (4).

A seguir, Faoro discute longamente os mecanismos de controle da vida econômica e os limites da autonomia política da

(1) N. Duarte, 1939, p. 169.
(2) N. Duarte, 1939, pp. 118-9.
(3) O tema do patrimonialismo português já foi discutido no capítulo 2. Celso Lafer observa, em comunicação pessoal, a importância da Inquisição portuguesa como mecanismo de centralização e apropriação patrimonialista de recursos em uma sociedade caracterizada pela descentralização da obtenção da riqueza. Lafer também evidencia, em uma análise de conteúdo dos *Lusíadas*, como Portugal em seus valores dominantes, estava muito mais próximo das cidades-Estado renascentistas que da sociedade feudal e medieval que imperava até a época em grande parte da Europa. Veja V. Lafer, 1965, e J. A. Saraiva, 1909, este sobre a Inquisição.
(4) Raymundo Faoro, 1958, pp. 53 e 65.

aristocracia local brasileira, concluindo que "nosso feudalismo era apenas uma figura de retórica". Não ignora, é claro, as tendências centrífugas de descentralização que sempre existiram, e prossegue com um estudo detalhado do processo de centralização progressiva da administração colonial, processo esse que se acentuaria progressivamente até os fins do século XIX.

Faoro parece estar factualmente mais correto, e na segunda metade do século XVIII o país assiste à passagem de um sistema econômico colonial de produção do açúcar, no Nordeste, para um sistema de mineração do ouro e do diamante no Centro, e para um crescente enrijecimento do controle da administração colonial sobre a pujante, mas efêmera economia da mineração. A política inicial de colonização no Brasil foi, de fato, a criação de feudos hereditários (capitanias) concedidos à exploração privada. Este sistema, porém, não chegou a se desenvolver plenamente, sendo substituído, logo em seguida, por um processo crescente de centralização administrativa. Como observa acuradamente Faoro, nunca houve um pacto político através do qual os altos escalões do sistema político representassem e governassem em nome de alguns setores da sociedade, o que é típico do modelo feudal.

Esse sistema centralizado estava sujeito, evidentemente, a pressões de todo tipo, e grande parte da história política do Brasil gira exatamente em torno do tema centralização vs. descentralização. É fundamental, para entender este problema, ter uma interpretação adequada da natureza da colonização portuguesa, que combinava uma tendência constante à centralização com a grande dispersão territorial dos postos de colonização, muitas vezes mais próximos, de fato, da Europa que uns dos outros. Não admira, assim, que estes núcleos de colonização se desenvolvessem por conta própria e, freqüentemente, de forma contraditória. Um exame mais detalhado deste desenvolvimento é necessário.

2 — *Os Padrões de Colonização: Bandeirantes e Pioneiros*

Em um livro famoso tempos atrás, Viana Moog tratava de explicar os diferentes resultados da colonização norte-americana e brasileira em termos das diferenças entre o pioneiro inglês, que vinha ao Novo Mundo se estabelecer com sua família, e o

bandeirante português, que cruzava o interior brasileiro na busca de escravos e ouro. O bandeirante teria sido um aventureiro e predador cuja única preocupação seria enriquecer-se rapidamente e voltar o quanto antes para a civilização européia. Saindo de São Paulo, os bandeirantes cobriram mais da metade do continente sul-americano, e o historiador norte-americano E. Bradford Burns dá uma boa versão da imagem convencional existente a respeito deste período épico brasileiro:

"A terra desafiava os bandeirantes. Eles atravessavam montanhas inóspitas e venciam rios turbulentos. Pântanos e densas florestas faziam pouco de seus esforços. Grandes áreas desertas lhes ensinavam a abençoar os freqüentes e incômodos riachos que pouco antes haviam amaldiçoado. E em toda parte encontravam a fome, único e inseparável companheiro de viagem" ([5]).

Viana Moog, no entanto, não aceitava esta imagem idealizada do explorador paulista. Para ele,

"enquanto bandeirante e por causa das bandeiras, era o grande Estado [de São Paulo] um dos mais pobres e atrasados do Brasil. Somente depois, e muito depois, de efetivamente encerrado o ciclo das bandeiras é que São Paulo, com o advento do ciclo do café e da imigração de tipo pioneiro, que em fins do século dezenove desembarcava anualmente no porto de Santos para mais de 100 000 imigrantes, passou para a vanguarda da Federação" ([6]).

Para Viana Moog, a ambição e impaciência do bandeirante o retirava de sua base original junto à costa, deixando a capitania de São Vicente descuidada e atrasada, enquanto os estabelecimentos açucareiros no Nordeste prosperavam. É realmente digno de nota que o núcleo que deu início à maior parte do descobrimento e povoamento do território nacional tenha sido, ao mesmo tempo, um dos mais atrasados, para transformar-se, séculos depois, no centro econômico nacional. O próprio padrão geográfico já intriga: como explicar que, no século dezessete, o centro da atividade econômica tenha se estabelecido no Nordeste, a capital política e administrativa na Bahia, enquanto que a expansão territorial se dava a partir do Sul, em São Paulo?

(5) B. E. Burns, 1970, p. 51.
(6) V. Moog, 1954, p. 235.

3 — *A Expansão de São Paulo*

O que é mais notável em relação à expansão de São Paulo ([7]) é exatamente a relativa insignificância do núcleo original, em comparação com o empreendimento colonial português na América. O centro administrativo da colônia era Salvador, enquanto que seu pólo econômico inicial eram as plantações de cana-de-açúcar no Nordeste. Roberto Simonsen estimava que, em 1690, o Brasil tinha uma população livre de cerca de 100 mil, dos quais 15 mil residiam em São Paulo, 20 mil no Rio e os restantes 65% no Nordeste ([8]). Estimativas feitas por Simonsen atribuem uma população de somente 3 mil pessoas a toda a província de São Paulo em 1653, e só em 1777 a população da Província supera a marca dos 100 mil. Os dados para a cidade de São Paulo mostram uma população de cerca de 20 mil em 1836, e cerca de 30 mil no censo de 1872. Naquele ano, várias cidades brasileiras já haviam superado o marco de 100 mil. O quadro 5 dá uma idéia do desenvolvimento das cidades através do tempo.

A explicação para o ímpeto empresarial dos bandeirantes em direção ao interior do país tem sido feita, geralmente, em termos geopolíticos. Caio Prado Jr., apesar de ser um historiador marxista, tende a uma explicação deste tipo:

"Zona de passagem, São Paulo não chegou a formar, no período colonial, vida própria; a pequena mineração de lavagem que aí

(7) A expressão "São Paulo" se refere a toda a província ou Estado, e somente por conveniência pode ser utilizada em referência a períodos mais antigos. O primeiro estabelecimento, São Vicente, estava localizado em uma área junto à costa que era passível de inundações, o que levou sua população a se transferir para onde é hoje Santos. Em 1554, os jesuítas criaram o Colégio de São Paulo terra a dentro, em um lugar denominado Piratininga. A vila, e, depois, a cidade de São Paulo se desenvolveu em sua vizinhança. A expansão paulista é um tema central da historiografia brasileira, especialmente entre historiadores de origem paulista, incluindo, entre os mais ilustres, Afonso E. Taunay. Outro paulista ilustre, Roberto Simonsen, proporciona um excelente sumário da expansão de São Paulo em sua obra clássica, a *História Econômica do Brasil* (Simonsen, 1962). Um estudo moderno e bastante completo do desenvolvimento da cidade de São Paulo é o de R. M. Morse, 1970.

(8) R. Simonsen, 1962, pp. 203 e seguintes. As estimativas de população da província, apresentadas no texto, são do Brigadeiro J. J. Machado de Oliveira, 1913, citadas por Simonsen. Os dados para a cidade, enquanto tal, são de P. Singer, 1968, pp. 19-20.

Quadro 5. Crescimento das cidades brasileiras: 1872-1970

	1872	*1920*	*1970*
São Paulo	31.395	579.033	5.978.977
Rio de Janeiro	274.972	1.157.873	4.315.746
Belo Horizonte	...	55.463	1.255.415
Recife	116.671	238.843	1.084.459
Salvador	129.109	283.422	1.027.142
Porto Alegre	43.998	176.263	903.175

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico de 1971, p. 42.*

se praticou nos dois primeiros séculos, a insignificante agricultura ensaiada, de caráter puramente local, não tiveram expressão alguma. As grandes fontes da vida paulista serão o comércio de escravos indígenas, preados no alto sertão e vendidos nos centros agrícolas do litoral; comércio do gado que vem dos campos do Sul, e por aí passa com destino à marinha, inclusive e sobretudo o Rio de Janeiro; finalmente, quando se descobre o ouro em Minas Gerais, São Paulo será por algum tempo a única ou principal via de acesso para ele."

Ainda que dominante, esta interpretação tende a atribuir um papel passivo ao núcleo paulista, deixando de lado seu papel ativo e dominante (9). O fato, no entanto, parece ser que São Paulo só se torna um posto comercial importante depois que os paulistas abrem as rotas para o interior, e é difícil conceber que este papel explorador tenha sido uma simples decorrência de contingências geográficas. Na busca de ouro e escravos, dezenas de vilas e cidades foram estabelecidas na grande área interiorana que é hoje Minas Gerais; o Sul e o Centro foram conquistados e, nesta marcha contínua para o interior, muitas vezes a população da cidade de São Paulo diminuía de tamanho (10).

(9) C. Prado Jr., 1945, p. 61. Esta interpretação de cunho geopolítico parece ser aceita sem discussão por P. Singer, 1968, tanto quanto no capítulo sobre "As Bandeiras na Expansão Geográfica do Brasil", em S. B. de Holanda, 1960, pp. 273-306.

(10) Cf. S. B. de Holanda, 1966. Sobre a criação de cidades paulistas em Minas Gerais e o refluxo populacional para São Paulo, após o declínio do ouro, veja M. Leite, 1961, que lista cerca de 60 cidades mineiras fundadas por paulistas.

Que razões levariam pessoas a viajar da Europa para lugares tão remotos, nos séculos dezesseis e dezessete? Alguns fatos parecem claros. Este tipo de imigrante não desejava ficar muito próximo do controle da administração colonial, e estava interessado em obter o máximo de lucro por seu esforço. Certos fatores parecem haver determinado a escolha das diferentes áreas de localização: a existência de uma baía adequada, primeiro, e também a presença de uma população autóctone que pudesse ser usada e explorada. São Vicente, e depois Santos, parecem ter preenchido estas condições, antes de se transformarem na rota "natural" para o interior.

A economia de São Paulo se beneficiou da ocupação holandesa de Pernambuco e das colônias portuguesas na África (Angola e Luanda) durante a época de unificação das coroas portuguesa e espanhola. Outras áreas de cultivo de açúcar tiveram que ser criadas fora de Pernambuco, e o comércio de escravos africanos teve que se restringir por causa do predomínio marítimo holandês. Assim, o preço do escravo índio subiu, e os paulistas se tornaram, por algum tempo, os principais supridores de mão-de-obra escrava para as plantações da Bahia, Rio e da própria região paulista.

Afonso Taunay nos proporciona um sumário fascinante das narrativas de vários viajantes que visitaram São Paulo desde 1565. O que eles revelam é um quadro vívido da autonomia, independência e insubordinação da cidade em relação à coroa portuguesa — um quadro que parece não mudar com o passar do tempo. No fim do século dezessete, um destes viajantes, o engenheiro francês de nome Froger, escrevia:

"A cidade de São Paulo é tributária, não súdita do Rei de Portugal. Situada a dez léguas da costa, teve como origem uma corja de bandidos de todas as nações que, pouco a pouco, ali formou uma grande cidade e uma espécie de República cuja lei é, sobretudo, não reconhecer governador nenhum" (11).

(11) A. E. de Taunay, 1924. É importante notar que, durante e logo após o período de unificação das Coroas portuguesa e espanhola, a autonomia paulista se dava em um contexto de grande independência das câmaras municipais em relação aos poderes ibéricos. C. R. Boxer, 1961, por exemplo, descreve em detalhe a revolta do Rio de 1660 contra o Capitão-Geral Salvador de Sá, em um período de grande instabilidade

Esta imagem de uma "república de bandidos" parece haver sido muito difundida, e surge na obra de vários escritores da época. Para alguns, é difícil conciliar esta imagem com o fato de um elemento importante do núcleo paulista ter sido a missão jesuíta lá estabelecida em 1554. Na realidade, tanto os jesuítas como os paulistas pareciam buscar a mesma coisa, ou seja, o índio, ainda que com propósitos diferentes. Os esforços jesuítas de criar colônias nativas autônomas, as missões, entravam em conflito com o interesse dos bandeirantes em escravizá-los. É um conflito que se mantém todo o tempo, culminando com a expulsão dos jesuítas em 1640. Desde o início do século, no extremo sul, a guerra sangrenta entre as missões jesuítas e os bandeirantes já dramatizava este conflito ([12]).

O ano de 1695 divide a história da expansão paulista em duas partes, quando o ouro é descoberto pela primeira vez na área de Minas Gerais. O período anterior era de isolamento e relativa independência, caracterizado pelas longas marchas para o interior e pelo comércio de escravos com os estabelecimentos agrícolas na costa e no Nordeste. No segundo período, da corrida do ouro, o domínio paulista chega a cobrir, em certo momento, mais da metade do atual território brasileiro ([13]). Mas o conflito com a administração portuguesa era iminente, e não tardou.

da Coroa dos Bragança, ou seja, depois da restauração de 1640. A revolta contra os holandeses no Nordeste, que será discutida mais adiante, foi, acima de tudo, um empreendimento local, sem qualquer apoio ou encorajamento por parte dos Bragança. Somente em 1661, depois do tratado de paz entre a Holanda e Portugal, foi que a autoridade portuguesa começou a se impor mais efetivamente. São Paulo, no entanto, permaneceria à margem... (Sou grato a Eulália Maria Lahmayer Lobo por chamar minha atenção para este ponto.)

(12) Cf. M. Morner, 1953, para um estudo sobre as atividades dos jesuítas na parte sul do continente, e seu conflito com as bandeiras paulistas. Para uma história detalhada da atuação da Companhia de Jesus no Brasil, veja o trabalho monumental de S. Leite, 1938-50. O conflito entre os jesuítas e os portugueses era constante, e atingiu seu ponto máximo com a expulsão da Companhia em 1759. Veja também Dauril Alden, 1968, para maiores detalhes. Uma referência sobre os conflitos com os jesuítas no Nordeste brasileiro encontra-se em M. C. Kienen, 1954.

(13) A jurisdição territorial de São Paulo atingiu seu ponto máximo em 1709, quando o governo do Rio de Janeiro, Antônio de Albuquerque, chegou a ter autoridade sobre São Paulo, Rio, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e parte do Rio Grande do Sul. Roberto Simonsen dá muita ênfase a esta grande expansão da jurisdição

4 — *Descalços no Sul: A Guerra dos Emboabas*

Um exame do mapa ajuda a entender o rápido crescimento e a queda da supremacia paulista durante a corrida do ouro. No início, as únicas rotas para as minas vinham de São Paulo ou Parati, cidade portuária um pouco ao Norte. Somente em 1699 foi descoberto um caminho que ligava o Rio de Janeiro diretamente com as minas. Rotas comerciais desde a Bahia, utilizando o São Francisco, também foram estabelecidas, e os conflitos entre os colonizadores mais antigos e os recém-chegados começaram a crescer.

Os recém-chegados eram conhecidos como "Emboabas", palavra de origem indígena que caracterizava as botas que usavam, e que os distinguia dos paulistas descalços. À diferença entre botas e pés descalços correspondiam outras diferenças em recursos e habilidades. Os paulistas eram brasileiros de várias gerações, muitas vezes mestiços, enquanto que os recém-chegados eram, em geral, portugueses. De acordo com Diogo de Vasconcellos, eles,

"acima dos paulistas, gozavam da vantagem de ser conhecidos, e amparados pelos compatriotas opulentos das praças marítimas, que lhes forneciam a crédito instrumentos e escravos africanos, obreiros estes únicos, que podiam suportar as fadigas medonhas, de tal indústria desumana e cruel como foi a das minas ([14]).

A identificação entre emboabas e portugueses se tornou cada vez mais patente à medida que passava o tempo, e o conflito

de São Paulo, observando ainda que "os primeiros governadores paulistas viram-se forçados a fixar suas residências em Vila da Nossa Senhora do Carmo, hoje Mariana, para ficarem mais próximos à zona de mineração". Interpretações sobre o verdadeiro papel do governo de Antônio de Albuquerque variam, Pedro Calmon, por exemplo, considera que 1709 foi, exatamente, o ano em que Minas Gerais e São Paulo realmente se separam como regiões unidas sob controle paulista. A versão de Simonsen sobre a hegemonia paulista é também apoiada por Sérgio Buarque de Holanda, para quem a separação entre as duas províncias só se torna efetiva em 1720. Tudo indica, no entanto, que a unificação sob Antônio de Albuquerque foi menos o apogeu que o início do declínio da hegemonia paulista, a partir, principalmente, do desfecho da Guerra dos Emboabas. Cf. R. Simonsen, 1962, p. 229; P. Calmon, 1959; D. de Vasconcelos, 1948; e S. B. de Holanda, 1960, p. 306.

(14) D. de Vasconcelos, 1948, p. 29.

entre os dois grupos adquiria proporções. Os emboabas se rebelam contra os paulistas, e seu líder, Nunes Viana, eleito pelos seus seguidores como governador da província, define-se prontamente como aliado da coroa portuguesa. Vários anos após a guerra, ele declararia que os rebeldes

"o obrigaram a aceitar o governo delas [minas] e o mando do exército que se formou contra aqueles povos [paulistas]; e pelo castigo das armas os reduziu à obediência das leis de Sua Majestade e de suas Reais Ordens" (15).

Um dos principais pontos de conflito se referia ao monopólio do mercado de carne na área de mineração, que a administração portuguesa concedeu a duas pessoas de fora. Um dos líderes paulistas foi acusado de

"não ser fiel a seu rei, pois foi um dos que resistiu e impugnou o contrato das carnes nestas Minas" (16).

Seria demasiado simplista sugerir uma íntima identificação de perspectivas e intenção entre os mercadores portugueses que ali chegavam e a burocracia patrimonial portuguesa. Por exemplo, a história mostra a existência de conflitos constantes entre mercadores locais e a administração, em relação à preferência que a administração manifestava pelas grandes "Companhias de Comércio" da época, em detrimento dos pequenos comerciantes (17). A proibição do tráfico de ouro em pó foi também um golpe para o pequeno comerciante no Rio de Janeiro. Nestes conflitos, a vontade do governo sempre prevalecia. No entanto, o comércio tinha que ser feito através dos centros administrativos, e mercadorias tinham que ser transportadas em navios protegidos, controlados e, muitas vezes, escolhidos pela administração portuguesa. Assim, apesar de eventuais conflitos de interesse, a penetração do comércio em certa área sempre levava, em última análise, a um aumento da centralização governamental e da perda de autonomia dos comerciantes. O episódio da Guerra dos Emboabas marca, em última análise, o estabelecimento do controle da administração portuguesa sobre a área das Minas, à custa da perda da hegemonia paulista.

(15) P. Calmon, 1959, p. 920.
(16) J. S. de Melo, 1929, citado por P. Calmon, 1959, p. 968.
(17) Um exemplo importante deste conflito foi a luta da Mesa do Bem Comum dos Mercadores, uma associação de comerciantes, contra os privilégios monopolistas outorgados pelos portugueses à Companhia Geral de Comércio, estudada por E. M. L. Lobo, 1965.

As diferenças sociais tão aparentes entre Emboabas e paulistas são, talvez, a origem das explicações classistas do conflito, de acordo com as quais os paulistas representariam uma aristocracia feudal, camponesa (e descalça!), enquanto que os Emboabas representariam a burguesia ascendente em luta pela liberdade de comércio (18). Este tipo de interpretação se revela, no entanto, pouco convincente quando levamos em consideração as questões da ocupação territorial e a das relações entre grupos sociais e a Coroa portuguesa. Por exemplo, quando os paulistas se organizam para o ataque final aos Emboabas, em 1709, o planejamento e a decisão foram feitos pela Câmara Municipal de São Paulo, em uma demonstração de autonomia local e participação popular que muitos se surpreenderiam de encontrar no Brasil do início do século dezoito (19). A imagem de uma guerra planejada em São Paulo, para ser feita em Minas, e em conflito com a administração na Bahia, é, talvez, o melhor cenário para visualizar este capítulo do estabelecimento da integração territorial brasileira.

5 — *A Integração do Nordeste*

Enquanto paulistas e recém-chegados lutavam nas áreas de mineração no Centro, um conflito paralelo se desenvolvia entre Olinda, cidade aristocrática e tradicional, e o Recife, centro comercial ascendente: era a Guerra dos Mascates. O paralelo entre os dois conflitos passa geralmente despercebido, talvez porque o do Sul tenha sido um dos primeiros capítulos da economia do ouro, enquanto que o do Nordeste marca o declínio da economia do açúcar. Mas ambos foram, sem dúvida, eventos importantes no estabelecimento do controle da administração patrimonial sobre o território brasileiro, ainda que com resultados diferentes.

(18) Cf. I. Golgher, 1956 e os comentários de P. Beiguelman, 1968, e F. Iglésias, 1957, a respeito do tema.
(19) Uma descrição da participação da Câmara Municipal de São Paulo é dada por P. Calmon, 1959, pp. 972-3.

A história da economia açucareira no Brasil é parte integrante e inseparável da história das relações políticas e econômicas entre as potências comerciais européias da época. Celso Furtado nos dá um excelente panorama da economia do açúcar no período colonial, dando ênfase ao papel da Holanda no refino e na comercialização do produto na Europa ([20]). Para Celso Furtado, a economia açucareira no Brasil foi, desde o princípio, um empreendimento conjunto de interesses portugueses e holandeses, ainda que cada sócio tivesse objetivos distintos. Para os holandeses, a indústria açucareira era, essencialmente, um empreendimento comercial. Eles não somente se encarregavam do refino e distribuição do produto na Europa, como também financiavam instalações no Brasil, o tráfico de escravos, e controlavam o transporte do produto. Furtado se baseia em Noel Deer para afirmar que, se tomamos todos estes aspectos em conjunto, fica claro que a economia do açúcar era mais holandesa do que portuguesa, naqueles primeiros tempos ([21]).

Por sua parte, os portugueses pareciam preocupados, principalmente, com o controle político e militar de seus territórios. Não tinham nem a iniciativa capitalista dos holandeses, nem a sorte dos espanhóis, que encontraram o ouro. Assim, os portugueses mantinham-se presos à expectativa do ouro e aos pequenos benefícios trazidos por seu papel relativamente menor na economia do açúcar. Seu objetivo principal era o controle político de seus territórios; alguns estabelecimentos militares e as plantações de cana-de-açúcar eram seus meios; e a perspectiva de um dia encontrar ouro, seu incentivo.

Esta simbiose entre portugueses e holandeses funcionou bem até a união de Portugal e Espanha, em 1580, sob Filipe da Espanha. A partir daí, os holandeses foram formalmente proibidos de participar do comércio açucareiro, e os espanhóis iniciaram a apreensão de barcos holandeses em portos portugueses. Em 1621 é criada a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, com a função de promover a colonização e o comércio através da conquista militar. Várias tentativas foram feitas de controlar militarmente a área do açúcar. Depois de frustrada tentativa de conquistar Salvador em 1624-5, uma base firme foi estabelecida na área de Pernambuco, de 1630 a 1654, ou seja, até 14 anos

(20) Cf. C. Furtado, 1972.
(21) N. Deer, 1949, p. 453, citado por C. Furtado, 1972.

depois da restauração da independência portuguesa em relação à Espanha, em 1640 ([22]).

6 — *Descalços no Norte: a Guerra dos Mascates*

É esta história que dá o pano de fundo para a Guerra dos Mascates. O conflito tem como ponto de partida a questão da autonomia administrativa do Recife. A cidade tinha começado a se desenvolver sob a administração holandesa, que a preferiu, ao invés de Olinda, como sede de sua administração ([23]). A guerra contra os ocupantes holandeses foi feita pelos locais, independentemente, e muitas vezes contra a vontade das autoridades portuguesas, que não queriam hostilizar os holandeses. Em 1654, parecia que Olinda teria restaurada sua antiga importância e independência. O Recife, no entanto, crescia como pólo de atração para uma população de recém-chegados, que começavam como pequenos comerciantes e terminavam financiando e comercializando a produção de açúcar. Um contemporâneo indignado descrevia a situação:

"Em poder destes forasteiros ou Mascates residia todo o comércio; eles portanto eram os que supriam os engenhos, e também os únicos que recebiam as caixas de açúcar. No fim das safras, cada Senhor de Engenho devia uma soma considerável ao Mascate que lhe tinha suprido, e então este inflexível credor instantaneamente o apertava... Desta sorte, em poucos anos tornaram-se os Mascates grossos capitalistas e, em vez de seguirem as pisadas dos primeiros que para Pernambuco vieram (que só do comércio cuidavam), intrometeram-se nos negócios públicos, introduziram-se no Palácio dos governadores e, finalmente, propuseram-se para levar a efeito o seu intento, isto é, aniquilar a nobreza do País" ([24]).

(22) Sobre os holandeses no Brasil veja, entre outros, C. R. Boxer, 1957.
(23) "Olinda, ao cair em mãos dos holandeses, possuía cerca de 2 mil moradores. Os bens dos religiosos, na cidade, eram ponderáveis. Contava cerca de centena e meia de clérigos, um colégio jesuíta, um convento beneditino, um carmelita, um mosteiro de freiras, uma misericórdia, duas igrejas e cinco ermidas. Eram numerosos, a crônica refere 200, os comerciantes abastados..." (N. W. Sodré, 1944, p. 142).
(24) Pe. Antônio Gonçalves Leitão, citado por M. Melo, 1941.

Nem todos os autores, no entanto, estavam a favor dos olindenses. Um defensor dos Mascates, escrevendo no início deste século, dizia que:

"Nas duas grandes comoções porque passou Pernambuco, em 1654 e 1710, a nobreza sempre procedeu por motivos subalternos e para ela até desprimorosos, sendo em ambos o principal *não pagar aos credores*" (25).

Os aristocratas locais eram chamados pelos recém-chegados de "pés-rapados", uma semelhança com os paulistas em Minas que é circunstancial. A crescente importância econômica dos recém-chegados no Recife, que passam de pequenos comerciantes a financiadores, estava relacionada, sem dúvida, com a deterioração progressiva da economia do açúcar desde a segunda metade do século dezesseis (26). O Recife terminou, eventualmente, por se impor e adquirir o *status* administrativo de cidade mas, a esta altura, os contatos de sua elite com o "Palácio dos Governadores" eram, sem dúvida, mais importantes como fonte de riqueza e poder, que a exploração usurária de uma economia em decadência.

Pouco se sabe do processo pelo qual a antiga aristocracia do açúcar e os novos comerciantes se interpenetraram e conviveram durante o período de decadência, mas pode-se supor que, na medida em que a economia de mercado se reduzia, aumentava a importância do acesso às fontes de poder burocrático. É possível que a aristocracia do Nordeste tenha sofrido um processo similar ao que, mais tarde, sofreu a elite mineira com o fim do período do ouro; o fenômeno da "volta à economia natural" e a estruturas sócio-econômicas de tipo semifeudal, sugerida por Celso Furtado teria sido limitado, em boa medida, pela substituição de externalidades econômicas por externalidades políticas.

A derrota frente aos portugueses recém-chegados teve, para os paulistas, uma conseqüência que os diferenciou dos pernambucanos: foram isolados do resto do país, e por isto não desenvolveram em seu próprio Estado uma estrutura política de dependência em relação à administração central, tal como a criada pela elite do açúcar. As características de isolamento da área de São Paulo foram, assim, preservadas, o que teve muita importância nos desenvolvimentos que iriam ocorrer um século e meio depois.

(25) V. Ferrer, 1914, p. 44.

(26) Celso Furtado liga a decadência da economia do açúcar no Brasil com o início da economia do açúcar no Caribe, que conduziu à expansão da produção mundial e ao declínio dos preços. Cf. Furtado, 1972, capítulo 6.

7 — *Consolidação Política e Decadência Econômica*

São Paulo e Pernambuco parecem ter sido as duas tentativas principais de estabelecer uma ocupação essencialmente econômica, e não administrativa, no novo território. Além disto, economias subsidiárias de criação de gado foram criadas, sendo responsáveis pela progressiva ocupação do interior, mas sempre em função dos centros dinâmicos, ou do açúcar ou do ouro (27).

O quadro da ocupação do território brasileiro deve ser completado com a história do estabelecimento de entrepostos militares nas fronteiras. O mais importante destes estabelecimentos foi, sem dúvida, a Colônia de Sacramento, criada no rio da Prata em 1680. Ela foi o início de uma longa e intermitente guerra com os espanhóis de Buenos Aires, dando à população do Rio Grande do Sul uma experiência única, no Brasil, de um estado contínuo de violência e mobilização militar (28). Um exame do mapa mostra que o Rio Grande do Sul tem sido, praticamente, a única fronteira viva do país. As fronteiras do Norte e do Oeste foram determinadas, em grande parte, pela capacidade dos bandeirantes em explorar o interior, mas também pela existência dos Andes e da floresta continental, que funcionavam como barreiras à expansão dos colonizadores espanhóis do Pacífico. Os estabelecimentos portugueses tendiam a se limitar à costa do Atlântico, e foi somente na área que é hoje Uruguai que os dois empreendimentos coloniais colidiram efetivamente.

A textura social e econômica da sociedade brasileira, ao longo da fronteira sulista, era fortemente influenciada por esta situação. Fernando Henrique Cardoso, em uma análise exaustiva da historiografia pertinente, sugere dois elementos que parecem caracterizar melhor a sociedade gaúcha. O primeiro é a influência generalizada da experiência militar na psicologia, estrutura

(27) Para a expansão da economia do gado no Brasil, Cf. C. Prado Jr. 1945.

(28) Cf. J. L. Love, 1971, para uma visão panorâmica destes conflitos, assim como A. Lima, 1935.

econômica e organização social do Sul. As pressões psicológicas de um estado de beligerância contínua, combinadas com as características específicas da guerra de fronteira, levariam à necessidade de lideranças fortes, dotadas de coragem e audácia pessoais bem definidas. A conseqüência teria sido a existência de uma ordem militar que não era necessariamente rígida, já que não se burocratizava, mas que se centrava em caudilhos fortes e personalísticos ([29]). A vida econômica baseou-se, por muito tempo, em atividade predatórias contra os espanhóis, na captura do gado que pastava livremente pelos pampas, em ataques às missões jesuítas, e no contrabando entre os domínios espanhóis e portugueses. Gradualmente, a terra foi sendo distribuída entre os chefes e caudilhos militares, e a indústria do charque começa a se desenvolver, exportando para o Norte.

O segundo elemento que surge com a militarização de todos os aspectos da vida é a privatização das diversas formas de autoridade, civil ou militar. Caudilhos militares tinham suas próprias tropas, usadas em ataques privados a jesuítas, espanhóis ou outros, em tempos de paz, mas que podiam ser mobilizadas pela Coroa Portuguesa em tempos de guerra formal. A terra era distribuída de acordo com a influência e o poder militar, tanto quanto os privilégios de taxação e de administração da justiça ([30]).

Esta "privatização" das atividades militares significava que o poder econômico e social decorria do *status* militar, mas que este *status* não era simplesmente outorgado pela administração, e sim decorrente de fontes independentes de riqueza e poder. Trata-se de uma situação weberiana típica, de tensão constante entre a privatização do *status* político e militar e a publicização da ordem privada; e isto talvez explique a persistência da tradição militar e guerreira muito depois de consolidada a fronteira com a Argentina. O que era decisivo era o quanto o poder do caudilho dependia da sanção e do apoio do governo central. Em 1801, depois de 20 anos de paz que sucederam à assinatura do Tratado de Santo Ildefonso entre os países ibéricos, os gastos governamentais na capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul eram mais de três vezes sua renda e, de acordo com um historiador,

"Grande parte deste mau resultado econômico era devido, sobretudo, à péssima administração governamental, à centralização da metrópole, e aos excessivos gastos que se faziam no sustento do exército" ([31]).

A importância política da fronteira impediu que as Coroas, primeiramente a portuguesa, e depois a brasileira, deixassem a província do Rio Grande do Sul entregue a seus próprios chefes. A maior parte do contingente militar utilizado nos conflitos de fronteira eram recrutados localmente, e Love nota que, ainda em 1852, cerca de três quartos das tropas utilizadas no conflito com Rosas eram de origem gaúcha. Várias décadas depois, o Rio Grande fornecia cerca de um quarto a um terço das forças territoriais brasileiras, e o número de oficiais de alta patente de origem gaúcha era muito maior do que o que se esperaria a partir do tamanho da população do Estado ([32]). O resultado desta situação foi que a política patrimonial e "privada" no Rio Grande foi sempre orientada, politicamente, para os centros de poder regional e, principalmente, nacional. É claro que esta relação não foi sempre amigável, e foi do Rio Grande que partiu a única tentativa realmente séria de secessão política no Brasil do século dezenove, com a Guerra dos Farrapos.

A vida no Rio Grande não se limitava, certamente, às aventuras de seus cavaleiros. Joseph Love distingue três regiões de colonização e povoamento na área: o litoral, as coxilhas e a campanha, sendo esta a que dá ao Estado a imagem que tem no resto do Brasil. Um grupo importante de povoadores do litoral foram os açorianos, responsáveis por uma florescente economia tritícola. Não há dúvida, no entanto, que a região da campanha não somente forneceu a imagem do gaúcho a cavalo,

(29) "Ao lado da tensão constante em que viviam as populações sulinas em face das guerras, guerrilhas e acordos infindáveis, que por si só seriam suficientes para tornar mais vigorosa a pressão da ordem militar sobre a ordem civil, as condições de luta naquelas fronteiras... tornavam a própria ordem militar não diria mais rígida, porém mais dependente, para a sua preservação, da existência de pessoas com qualidades e incentivos (como a coragem pessoal e a ousadia diante do inimigo) que as tornavam, ao mesmo tempo, pouco aptas para a submissão aos regulamentos e à rotina." F. H. Cardoso, 1962, p. 85.

(30) F. H. Cardoso, 1962, pp. 107 e seguintes trata de explicar as relações entre a administração colonial e o poder privado no Rio Grande em termos, precisamente, de poder patrimonial.

(31) A. Lima, 1935, p. 108.

(32) J. L. Love, 1971, p. 15.

em sua estância, como também proporcionou ao Estado sua liderança política e seu estilo, que impregnou fortemente as outras áreas de colonização da região. Fernando Henrique Cardoso mostra, por exemplo, como os colonos de Açores gradualmente trocaram os antigos hábitos camponeses de sua terra de origem por um tipo de patriarcalismo patrimonial fortemente hierárquico e militarizado, predominante em toda a área.

O outro estabelecimento militar importante dos portugueses foi o Rio de Janeiro, onde os franceses trataram de estabelecer sua "France Antartique", na primeira metade do século dezesseis. A área era rica em pau-brasil, o contato com os índios era possível e, por algum tempo, o controle francês pôde ser mantido. O estabelecimento francês é destruído em 1950 por Mem de Sá, e três anos depois Estácio de Sá cria o primeiro estabelecimento militar.

É interessante assinalar que a aventura política da Colônia do Sacramento foi financiada e apoiada não por Portugal, diretamente, mas pela cidade do Rio de Janeiro ([33]). Por algum tempo, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro se interessou pelas possibilidades de comércio que a nova fronteira abriria, mas, depois, começaram as queixas a respeito do peso criado pelos conflitos do Sul. Gradualmente, o recrutamento militar passou a ser feito no próprio Sul, utilizando-se, para isto, de uma população de origem paulista, ou seja, bandeirantes que ali chegavam para as campanhas contra as missões.

8 — *A Vida Política no Século Dezenove*

O Brasil do século XIX é conhecido por sua estagnação econômica ([34]), mas também pelo estabelecimento de uma monarquia estável que funcionou sem maiores percalços de 1840

(33) Um relato, ano a ano, da formação do Rio de Janeiro, é dado por V. Coaracy, 1965. Este autor apresenta também uma série de referências em relação ao papel do Rio de Janeiro na criação e manutenção da Colônia do Sacramento, pp. 212-13 e outras partes.

(34) A estagnação econômica foi mais acentuada na primeira que na segunda metade do século. O período mais baixo da vida econômica correspondeu à época das guerras napoleônicas; mais adiante, no entanto, um novo produto de exportação, o café, entrava em um mercado mundial novamente em expansão.

a 1889, precedida por um período de consolidação interna iniciado em 1808.

O período inicial é caracterizado pelo conflito entre "brasileiros" e "portugueses", logo traduzido em termos de um conflito entre os partidos liberal e conservador. A dissolução da Assembléia Constituinte de 1823 é uma vitória dos "portugueses", assim como a abdicação de D. Pedro I, uma vitória dos "brasileiros". Após a abdicação, o país entra em um período de rebeliões regionais que ameaçavam o país com a fragmentação política e territorial. No processo de consolidação política, o governo central teve que criar uma força militar que fosse relativamente independente das regiões em que estivesse estacionada e, desta forma, foi iniciada a formação de um exército nacional regular.

Tanto a Marinha quanto o Exército eram compostos, nos primórdios do Brasil independente, de portugueses e mercenários, mas a nacionalização do Exército parece ter ocorrido muito mais rapidamente. Um decreto, em 1831, reorganizou o Exército, fixando seu efetivo em dez mil homens, e o número de pessoas alistadas permaneceu entre quinze a vinte mil durante todo o século dezenove, com exceção do período da Guerra do Paraguai. Havia cerca de 35 mil homens em armas em 1865, 83 mil em 1869, mas somente 15 mil em 1873. Esta diminuição esconde, entretanto, o processo de desenvolvimento de um exército profissional e organizado, incrementado a partir da derrota dos movimentos sediciosos do período regencial ([35]). Como se pode ver no quadro 6, somente o Rio Grande do Sul havia sido completamente dominado em 1845. Não é, evidentemente, uma coincidência o fato do homem responsável pela eliminação das rebeliões ser também considerado o fundador do Exército brasileiro.

(35) Um breve relato da criação do exército brasileiro é dado por E. S. de Paiva, "A organização do Exército Brasileiro", em S.B. de Holanda, 1960, pp. 265-77. Uma história detalhada da criação da Marinha de Guerra no Brasil é dada por P. Maia, 1965, que evidencia suas origens portuguesas. Sobre os efetivos militares no século XIX, veja os dados colhidos por L. W. Viana, (s.d.) e O. B. de Lima Jr., 1970. Nunca houve perfeita harmonia entre o exército nacional e a elite política civil, que tratou de limitar seus poderes por vários meios, incluindo a criação da Guarda Nacional no século XIX, e a manutenção de polícias militares autônomas nos Estados durante a República Velha, e mesmo posteriormente.

Quadro 6. Revoluções Armadas no Brasil: Período de 1831 a 1845

	Pernambuco	*Pará*	*Bahia*	*Maranhão*	*Rio Grande do Sul*	*Total*
1831	2		3			5
1832	1					1
1833			1			1
1834						0
1835		1			1	2
1836		1			1	2
1837		1	1		1	3
1838		1	1	1	1	4
1839		1		1	1	3
1840		1		1	1	3
1841				1	1	2
1842					1	1
1843					1	1
1844					1	1
1845					1	1
Total	3	6	6	4	11	30

Fonte: Lúcia Maria Gomes Klein e Olavo Brasil de Lima Jr., "Atores Políticos do Império", *Dados*, VII, 1970, pp. 62-68.

Apesar da diminuição das rebeliões, o montante absoluto de despesas militares continuou a subir, dando uma indicação da irreversibilidade do fortalecimento da instituição militar.

Quadro 7. Brasil: Percentagem das despesas militares em relação ao total dos gastos governamentais: 1823-1845

Período	*Percentagem das despesas militares*	*Total dos gastos governamentais (1840-100)*
1823-29	48.12%	42
1831-35	37.5%	59
1836-40	45.3%	86
1841-45	43.7%	116

Fonte: Lúcia Maria Gomes Klein e Olavo Brasil de Lima Jr., *op. cit.*, pp. 62-88.

O fim das rebeliões regionais e a criação de uma força militar organizada são somente alguns dos logros governamentais

durante este período. O orçamento nacional triplicou nos três primeiros 10 anos após a independência, e aumentou progressivamente durante todo o século, como indica o quadro 8.

Quadro 8. Brasil: Gastos governamentais e exportações durante o século XIX

Ano	*Gastos Governamentais (1 000 contos)*	*Exportações (1 000 contos)*	*GEX/EXP.*
1823	4 702	20 623	22,8%
1831/2	12 836	32 431	39,79%
1840/1	19 073	41 672	45,76%
1852/3	29 368	73 645	39,87%
1860/1	45 950	123 171	37,30%
1870/1	83 435	168 000	49,66%
1889	138 108	259 095	53,30%

Fonte: Dados coletados por Sérgio da Rocha Souza e José Luís Werneck Viana.

Não se trata de um aumento simplesmente nominal, já que o valor da moeda brasileira se manteve estável em relação à libra inglesa durante a maior parte do século XIX ([36]). Este aumento de gastos governamentais seguiu de perto a recuperação da economia brasileira na segunda metade do século, devida principalmente ao café; este crescimento também reflete a habilidade cada vez maior do governo central em extrair recursos para seu próprio benefício. Os gastos governamentais mantiveram sempre uma proporção estável mas progressiva com o comércio exterior, e o quadro 9 é uma indicação da crescente importância desta fonte de renda para o governo central.

Quem participava desta estrutura governamental em expansão? Eleitoralmente, renda e propriedade condicionaram o exercício de direitos políticos durante todo o período imperial, e Faoro mostra em detalhe como a Constituição de 1823 reduzia, intencionalmente, a importância da propriedade da terra como

(36) Dados sobre a equivalência entre as moedas brasileiras e inglesa podem ser encontrados em O. Onody, 1960.

Quadro 9. Fontes de Renda Pública

	1831/2	1888
	Renda Total 11,1 contos	*Renda Total 145,2 milhões contos*
Importações	25,5%	61,0%
Rendas internas	42,7%	10,0%
Exportações	6,0%	28,0%

Fonte: Vera Maria Cândido Pereira, "A Sociedade no Período Colonial", (IUPERJ), ensaio não publicado, 1969.

principal critério de elegibilidade (37). O número de eleitores em 1872 era cerca de um milhão, o que representava nove por cento da população total do país (38). Este número dá somente uma indicação muito geral dos limites alcançados pelo sistema de participação política, sem levar em conta todo o folclore político sobre fraudes e irregularidades de todo o tipo, que se manteve durante a Primeira República e permitia ao governo eleger, os candidatos que queria.

Quadro 10. Crescimento comparado do tamanho e do orçamento da Câmara dos Deputados brasileiro (1826-1858)

Período	*Número de deputados*	*Orçamento (contos)*	*Contos* per capita
1826-29	76	..	..
1830-33	97	338	35
1834-37	106	..	..
1838-41	98	271	28
1842	96	216	22
1845-47	98	280	29
1848	129	285	22
1853-58	123	228	18

Fonte: Olavo Brasil de Lima Jr., e Lúcia Maria Gomes Klein, "Atores Políticos do Império", *Dados,* VII, 1970, p. 80.

(37) F. Faoro, 1958, pp. 141 e seguintes.
(38) Cf. M. A. de A. G. Parahíba, 1970.

A Assembléia Constituinte de 1823 representou, segundo a interpretação de Faoro, as tendências mais liberais e centrífugas das províncias, em contraposição às tendências mais centralizadoras do governo imperial. De uma maneira geral, o Congresso parece ter sido, tradicionalmente, o lugar em que a oposição descentralizadora tinha mais possibilidades de fazer-se ouvir, e isto talvez explique o fato de que os recursos à disposição da Câmara de Deputados tenham diminuído, em termos relativos, através do tempo (quadro 10, p. 78).

Quadro 11. Províncias de origem dos membros do gabinete durante o Segundo Império (percentagens)

	1840 a 1853		*1857 a 1871*		*1873 a 1889*	
	Prov.	*Região*	*Prov.*	*Região*	*Prov.*	*Região*
Pará	1.75		1.59		..	
NORTE		1.75		1.59		..
Maranhão	..		1.59		7.50	
Piauí	..		6.35		5.00	
Ceará	..		..		2.50	
Paraíba	..		..		2.50	
Pernambuco	12.28		14.28		10.00	
Alagoas	..		3.17		2.50	
NORDESTE		12.28		25.39		30.00
Sergipe	..		..		2.50	
Bahia	26.32		34.92		22.50	
Minas Gerais	19.30		7.94		32.50	
Rio de Janeiro	31.58		19.05		7.50	
LESTE		77.20		61.91		65.00
São Paulo	7.02		7.94		2.50	
Santa Catarina	7.75		1.59		..	
São Pedro (Rio Grande)	..		1.59		2.50	
SUL		8.77		11.12		5.00
BRASIL (N)		100% (57)		100% (63)		100% (40)

Fonte: Dados coletados por Lúcia Maria Gaspar Gomes, e O. Brasil de Lima Jr., e L. M. Gomes Klein, "Atores Políticos do Império", *Dados,* VII, 1970, p. 81.

O orçamento do Legislativo era parte do orçamento total do Ministério do Império, sendo sempre muito menor do que os gastos da Família Real, o maior item de gastos daquele Ministério. Os gastos governamentais com o Legislativo nunca foram além de 1,6% do orçamento total, e tenderam a aumentar minimamente entre a primeira e a segunda metade do período (0,75% de 1837 a 1864 e 1,1% de 1864 a 1889). É claro que estes números em si mesmos não expressam a força política do Legislativo, mas reforçam a imagem de um Executivo forte e centralizador que foi capaz, pouco a pouco, de ir cooptando a oposição liberal ao *establishment* político da época. Se a filiação partidária dos detentores de posições executivas e legislativas não nos diz muito sobre quem representavam principalmente a partir do Segundo Reinado, os dados de origem regional pode ser um melhor indicador (quadro 11 p. 79).

Os dados parecem bastante significativos. Enquanto o centro de gravidade econômico e demográfico se movia para o Sul, a base política do governo parecia transferir-se para o Norte. São Paulo e Rio Grande do Sul eram claramente sub-representados, e não é por acaso que estes Estados foram o foco da oposição republicana ao Império. O declínio da participação do Rio de Janeiro reflete, provavelmente, a "brasilianização" progressiva da elite política, que tendia a ser recrutada na aristocracia nordestina mais tradicional. A alienação política das fontes emergentes de riqueza era similar à resistência encontrada pelas forças armadas em sua tentativa de desempenhar um papel político mais ativo. O fim do Império, que será examinado mais detalhadamente no capítulo V, abre o caminho à descentralização política e a uma maior correspondência entre poder político e desenvolvimento social e econômico.

CAPÍTULO IV

EXPANSÃO ECONÔMICA E POLÍTICA PATRIMONIAL

1 — *A Expansão Econômica dos Países "Novos"*

O processo de mudança política acentuado pela queda do Império tem como pano de fundo as novas relações que se estabelecem entre o Brasil e um mercado mundial em expansão. Um dos aspectos mais importantes da relação entre os países periféricos e os países centrais foi o sistema de dependência econômica e interferência política que a acompanhava. Menos óbvio, mas igualmente importante, era como este tipo de dependência externa se refletia na estrutura e nos processos políticos internos dos países periféricos. Dado que existem vários graus possíveis de liberdade e possibilidades alternativas de ação, mesmo nas situações de dependência mais rígida, torna-se necessário saber quais as alternativas existentes em uma situação dada, e as razões pelas quais uma alternativa específica foi adotada no lugar de outras. Assumir esta perspectiva não significa, certamente, negligenciar a importância e relevância das variáveis políticas e econômicas relacionadas com a dependência externa; significa, simplesmente, que a análise deverá ser feita desde o ponto de vista de unidade dependente, tomando o sistema externo como dado e recuperando, de certa maneira, a perspectiva a respeito da autonomia interna relativa e as possibilidades de escolha historicamente dadas ao país. Este capítulo deve ser visto desde este ponto de vista, já que tem como objetivo examinar o Brasil no cômputo dos "países novos", em um contexto de expansão do mercado internacional e em função das

alternativas de desenvolvimento sócio-político que estes eventualmente assumiram.

A principal atividade econômica no Brasil do século XVIII era a extração do ouro. Mas seu declínio foi rápido, indo de uma média anual de 14 600 kg, em 1741-60, para uma média de somente 1 760 quilos de 1811 a 1820. As guerras napoleônicas e o início do comércio livre com a Inglaterra trouxeram uma prosperidade passageira para a agricultura do açúcar e do algodão mas, depois de 1815, os preços declinaram e a independência política brasileira coincide com um período de recesso tanto da economia brasileira quanto do sistema econômico internacional (1). Ao mesmo tempo, entretanto, o café começava a surgir como o principal produto econômico do país, em uma situação que passaria a prevalecer daí por diante.

Depois de aproximadamente um século de estagnação econômica, o volume das exportações brasileiras quase sextuplicou, de 1860 até a Primeira Guerra Mundial. Este surto econômico se deveu principalmente à expansão das colheitas de café, que se tornaram, desde a segunda metade do século XIX, responsáveis por quarenta a oitenta por cento das exportações do país. Este crescimento econômico não foi um fenômeno isolado, pois que ocorreu num contexto de rápida expansão do mercado internacional. Na conhecida "First Wiksel Lecture", de abril de 1959, Ragnar Nurske apresentou algumas estimativas da expansão do comércio internacional durante o século XIX, comparadas com as do período contemporâneo, tratando, especificamente, de um padrão de "crescimento pelo comércio". De 1850 a 1880, o comércio mundial aumentou em 270 por cento, de acordo com suas estimativas; de 1880 a 1913, teve um aumento de 170 por cento; mas o crescimento de 1928 a 1958 foi de apenas 57 por cento. "O foco central da expansão econômica", diz Nurske,

"foi, inicialmente, a Grã-Bretanha, cuja população, apesar da elevada emigração, triplicou no século XIX, enquanto a renda nacional parece ter decuplicado e o volume das importações ter-se multiplicado vinte vezes" (2).

(1) Cf. V. N. Pinto, 1969, p. 132. Os dados acima são da mesma fonte.

(2) R. Nurske, 1968. A tradução é minha.

Os países que mais diretamente se beneficiaram desta expansão foram "os de colonização recente", notadamente Canadá, Argentina, Uruguai, África do Sul, Austrália, Nova Zelândia e, é claro, os Estados Unidos. Segundo Nurske, a quota destes "novos países" (Canadá, Argentina, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia) nas importações britânicas subiu de 8% em 1857-59, a 18% em 1911-13. A quota de investimentos britânicos que se dirigiram a estas áreas elevou-se de 10% em 1870, a 45% em 1913.

O Brasil pertencia, se bem como sócio menor, a este clube de "novos" países que receberam o impacto da expansão econômica inglesa. O Brasil tivera que pagar caro pelo reconhecimento internacional de sua independência e, pelo acordo econômico imposto pela Inglaterra ao Brasil, em 1827,

"a transferência dos privilégios especiais de que gozava a Inglaterra, durante séculos, no seu comércio com Portugal, foi garantida e a continuidade da preeminência inglesa na vida econômica de seu velho aliado europeu foi assegurada na América portuguesa, a despeito da separação da colônia da metrópole. A linha da continuidade é notoriamente clara, vigente desde os séculos XVII e XVIII e presente durante os anos de transição de 1810-1827, nas relações anglo-portuguesas" (3).

A Inglaterra não permaneceria como o principal mercado para os produtos agrícolas brasileiros nos fins do século XIX, mas era, certamente, o principal provedor de empréstimos e de investimentos de capital. Como salienta Manchester,

"A Grã-Bretanha... nunca se empenhou em manter sua supremacia inicial no campo das exportações brasileiras; seu interesse primordial no Brasil era enquanto mercado para os produtos ingleses, e não como supridor de matérias-primas para consumo local" (4).

Os Estados Unidos tornaram-se o principal mercado para os produtos brasileiros depois da Guerra Civil e, no decorrer da Primeira Guerra, suplantaram a Inglaterra como principal fonte de investimentos de capital no país.

(3) A. K. Manchester, 1933. A tradução é minha.

(4) A. K. Manchester, ibid., p. 334.

O desenvolvimento dos "novos países" obedeceu ao que os historiadores econômicos chamam *Staple Theory,* segundo a qual a economia se desenvolve com base em um produto principal de exportação, que se beneficia de vantagens internacionais relativas, devido à abundância de terras e à imigração de mão-de-obra (5). Terras virgens para a produção de novos produtos absorvidos por um mercado internacional em expansão, disponibilidade de capital estrangeiro para financiar o transporte e a infra-estrutura comercial dos novos produtos, e a imigração de recursos humanos europeus provocaram um surto que bastaria para criar, a longo prazo, uma economia auto-suficiente e diferenciada. O que é difícil explicar é porque a *Staple Theory* se explica tão bem em alguns países e não em outros; porque alguns dos "novos" países, com a expansão do comércio internacional nos fins do século XIX, encontram-se agora entre os sócios do clube dos desenvolvidos, ao passo que outros ficaram para trás.

Há informações e discussões abundantes sobre este problema, e não seria apropriado introduzir aqui todo este material. O que é importante, neste contexto, é verificar como esta dificuldade de transformar o impulso econômico do produto de exportação em crescimento auto-suficiente e diversificado prende-se aos tipos de diferenciações e divisões regionais e institucionais internas, que constituem o nosso centro de interesse. Principiamos pelo exame de uma comparação internacional bem conhecida, entre a Argentina e a Austrália, e passamos, em seguida, à análise de como esta se aplica ao caso brasileiro (6).

2 — *Impulso Externo e Diferenciação Externa: Argentina e Austrália*

Sem levar em conta diferenças menores nas estimativas estatísticas, é bem claro que as taxas de desenvolvimento da Argentina e da Austrália eram bastante semelhantes desde o início deste século. De acordo com Hector Diegues, a renda *per capita* elevou-se 99% de 1904 a 1960-63 na Argentina, enquanto na Austrália cresceu 113% no mesmo período. A

(5) Sobre *Staple Theory,* ver R. Caves, 1965 e M. Watkins. 1963.
(6) Alguns dentre os estudos comparativos sobre este tópico são os de H. L. Diegues, 1968; A. Smithies, 1965, e A. Ferrer e E. L. Wheelwright, s.d.

diferença principal, é claro, se deve ao ponto de partida. Estima-se que a renda *per capita* da Austrália já era 1,75 vezes a da Argentina, no princípio do século.

O que interessa a Diegues são menos as razões históricas desta diferença que os motivos porque o processo de industrialização no século XX não reduziu esta diferença; como pôde a Austrália manter e de fato aumentar sua vantagem relativa com o decorrer do tempo.

Desde que o desempenho global da economia australiana não foi significativamente melhor do que o da argentina, pode-se supor que ambos os países observaram um nível "razoável" de racionalidade econômica, constituindo a única vantagem da Austrália o ponto de partida mais elevado. Se procedermos a um exame detalhado, entretanto, fica claro que a Austrália contava com uma política estabelecida e intencional de defesa e estímulo à sua estrutura industrial, que faltava à Argentina. Era como se a vantagem relativa no mercado internacional pertencesse à Argentina e não à Austrália; como se a Austrália devesse empreender um grande esforço para manter os mesmos níveis de sucesso econômico que a Argentina alcançava com uma política de *laissez-faire.* Significa igualmente, é claro, que, provavelmente, a Argentina poderia equiparar-se à Austrália em termos absolutos se dispusesse de uma política de industrialização semelhante.

As razões para estas diferenças são, portanto, não econômicas, mas essencialmente sociológicas e políticas, do que está bastante ciente Diegues:

"A mi juicio la solidez político-social alcanzada por la Australia en las primeras dos décadas de este siglo, el debilitamiento del poder terrateniente, la acción política organizada del movimiento sindical, y la presencia del Partido Laborista, fueron elementos importantes para lograr tempranas políticas de altos salarios y leyes sociales y, lo que debe destacar-se particularmente, para desplazar la actitud terrateniente reemplazándola por una diferente actitude general hacia el crecimiento industrial, circunstancia que se consolida en la década de los veinte. Durante esta década no se advierte en Argentina una equivalente actitude hacia el desenvolvimiento industrial" (7).

(7) H. L. Diegues, 1968, pp. 16-17.

A retrospectiva histórica por ele apresentada evidencia a existência de uma política bem formulada e intencional de industrialização na Austrália, certamente ausente na Argentina. Menos convincentes, entretanto, são as ligações entre estas políticas e a força dos sindicatos e do Partido Trabalhista, implícitas na referência anterior.

É difícil avaliar o quanto se encontrava a Austrália à frente da Argentina em termos de organização e participação política durante as duas primeiras décadas deste século. O que se sabe é que na Argentina, em 1912, a lei Saenz Peña promulgou o voto universal, permitindo altos níveis de participação política e a organização de partidos políticos radicais e socialistas. Ezequiel Gallo provê evidências que mostram que os grupos radicais e socialistas lutavam, como na Austrália, por níveis de vida mais elevados, mas *contra* tarifas e outras medidas protecionistas que pudessem auxiliar o desenvolvimento industrial do país. Tarifas mais elevadas representavam preços mais altos a curto prazo, e a concepção de que os interesses das classe média e operária são impulsionados quando a renda dos industriais cresce era, certamente, alheia às ideologias populares daquela época.

"O Partido Socialista na Argentina opunha-se resolutamente a dois tipos de medidas: legislação tendente à desvalorização do peso argentino e qualquer tentativa de elevar as barreiras tarifárias. Ambas medidas teriam um efeito contrário ao nível de vida dos trabalhadores (no caso das tarifas, é preciso lembrar que apesar da substituição de importações, uma parcela considerável de bens adquiridos pelos trabalhadores ainda era importada)" ([8]).

O que significa que o pouco desenvolvimento industrial alcançado pela Argentina não se devia à força destes setores políticos "modernos", mas era obtido quase que a seu despeito.

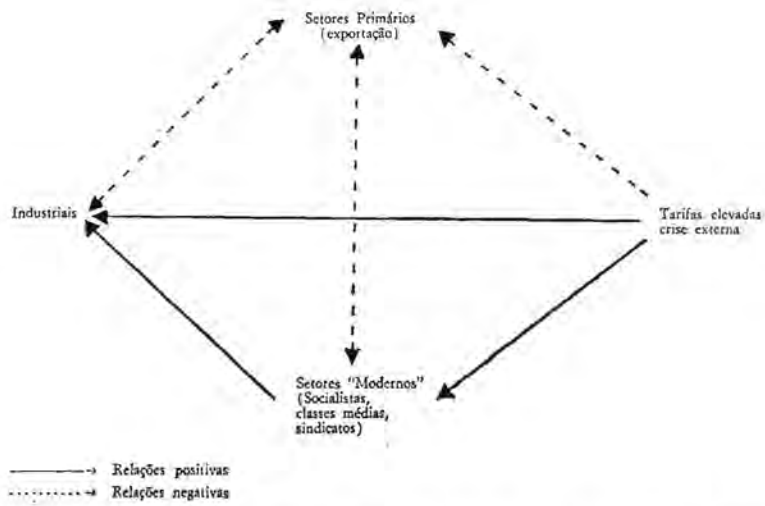
3 — *Um Modelo de Mudança*

O modelo implícito, que Gallo discute, pode expressar-se na figura abaixo:

A formulação deste modelo explanatório para o Brasil é, geralmente, atribuída a Celso Furtado, e as críticas que lhe têm

(8) E. Gallo, 1970, pp. 57-58. A tradução é minha.

FIGURA Nº 1



sido feitas seguem um padrão similar ao do debate sobre o desenvolvimento da Argentina, acima descrito ([9]).

Primeiro, quanto ao que se refere a uma relação negativa entre indústria e agricultura, há a noção, bastante generalizada, de que existe uma hostilidade natural entre os dois setores, o que não encontra comprovação empírica. A teoria funciona em termos de custos comparados, de acordo com os quais seria mais barato e conveniente a importação de produtos manufaturados do que a sua produção no país, havendo disponibilidade de moeda estrangeira e inexistência de tradição industrial. O desenvolvimento de uma indústria nacional requereria barreiras tarifárias, tolerância de preços mais elevados e de qualidade inferior, e outras medidas protecionistas que os agricultores não se interessariam em apoiar. Acrescente-se que o estabelecimento de tarifas protecionistas sempre acarreta riscos de reciprocidade e o fechamento do mercado internacional para os produtos de exportação.

(9) C. Furtado, 1968. Ver W. Dean, 1969, para uma reinterpretação histórica de teoria, especialmente capítulos VI e X; W. Baer e A. Villela, 1972; N. H. Leff, 1969, e vários outros autores mencionados no artigo de Baer e Villela.

Embora correta em seus termos mais gerais, esta teoria não dá conta de todos os fatos. Na realidade, uma economia de exportação ativa não exclui, como não o fez em São Paulo, uma série de atividades industriais e urbanas, mais ou menos relacionadas. Diretamente relacionadas, encontram-se as atividades de organização do transporte, beneficiamento e comércio. A economia monetária estimulada por salários pagos no cultivo do café cria uma demanda por produtos que poderiam ser facilmente importados do exterior:

"Assim como tijolos, quase todos os tipos de materiais de construção eram produzidos localmente em 1920: telhas, cimento, calhas tubos de cerâmica, madeira e até mesmo placas de vidro e canalização de chumbo. Outros exemplos óbvios eram a cerveja e os refrigerantes (e garrafas para acondicioná-los), sapatos, caldeiras, tecidos grosseiros, móveis, objetos de pedra, farinha, utensílios e panelas, e chapéus" (10).

Uma terceira fonte de desenvolvimento manufatureiro foram as decisões dos comerciantes e importadores de financiarem a produção ou o acabamento de produtos, ao invés de importá-los. Esta combinação de exportações, importações e interesses manufatureiros se distancia bastante da imagem de um capitalismo urbano empresarial que luta *contra* os setores agrícolas "tradicionais". O fato é que uma agricultura de exportação ativa e dinâmica dificilmente pode ser considerada tradicional, quando examinada de perto. A correlação positiva entre economia de exportação e industrialização encontra-se explicitamente afirmada em Ezequiel Gallo:

"A variável estratégica do processo de industrialização experimentado por estes países foi a expansão constante da demanda, que, por sua vez, resultou no aumento das rendas geradas pelo desempenho bem sucedido do setor de exportação" (11).

Tarifas elevadas e crises externas são usualmente indicadas como fatores que, conjuntamente, fortalecem o desenvolvimento da manufatura nacional. As duas guerras mundiais e a crise mundial de 1929 são vistas como circunstâncias que dificultaram o comércio internacional, diminuíram a disponibilidade de câmbio

(10) W. Dean, 1969, p. 10. A tradução é minha.
(11) E. Gallo, 1970, p. 53.

e de produtos estrangeiros e liberaram a indústria nacional da competição inernacional. O fato, entretanto, parece ter sido que crises mundiais exerceram um efeito depressivo na economia em seu todo, inclusive no setor industrial (12). É certo que, com a Segunda Guerra Mundial, o Brasil teve uma certa participação no esforço de guerra ocidental, o que levou, por exemplo, à criação da primeira usina siderúrgica do país, Volta Redonda, à primeira fábrica de motores, a Fábrica Nacional de Motores etc. Em sua comparação entre Argentina e Austrália, Hector Diegues salienta que a Austrália teve que se esforçar para produzir suprimentos para as tropas engajadas na Primeira Guerra Mundial, e foi a principal base dos Aliados após 1942, no Pacífico, tendo que empreender um esforço de guerra semelhante ao da Grã-Bretanha (13). O que estes exemplos mostram não é simplesmente que as guerras tiveram um resultado positivo para o processo de industrialização, mas que puderam conduzir a situações políticas e psicológicas nas quais um esforço de organização e produção econômica, consciente e intencional, foi possível. Em outras palavras, os mecanismos de mercado criados pelas crises externas tendem a ser, em sua maioria, negativos, mas os efeitos políticos e psicológicos podem provocar resultados opostos.

Esta questão de mecanismos de mercado *versus* mecanismos políticos torna-se importante no que se refere ao problema das tarifas protecionistas. A idéia de interesses complementares entre exportação e manufatura se baseia numa similaridade de interesses e atividades que se produzem cotidianamente. Em outras palavras, o resultado final é um agregado de um vasto número de decisões individuais. A idéia de um conflito de interesses, entretanto, provavelmente requereria uma transferência do nível econômico ao político: ou seja, um esforço político claro e cons-

(12) Cf. W. Dean, 1969, capítulo VI, "The effects of World War", p. 104. Resumindo uma análise cuidadosa dos dados disponíveis, Dean afirma que "World War I increased considerably the demand for domestic manufactured goods but made it almost impossible to enlarge the productive plant to meet the demand. The fortunes that were made during the war grew out of new lines of exports, twenty-four-hour-a-day production, or out of merges and reorganizations. New plants and new lines of manufactures were not significant. It might be asked if the industrialization of São Paulo would not have proceeded faster had there been no war."
(13) G. Long, 1947, p. 20, citado por Diegues.

ciente seria necessário para impedir que o governo elevasse as tarifas. Nestas circunstâncias, os agricultores se organizariam em associações para lutar contra tarifas baixas, ao passo que os industriais se organizariam e reivindicariam em sua defesa.

Isto, entretanto, não aconteceu. Quando as tarifas foram estabelecidas, o objetivo não foi o de proteger a indústria, mas angariar recursos para o governo. Dean é bastante claro quanto a este ponto:

"O governo central da República dispendeu maiores recursos do que o Império; as tarifas continuaram, entretanto, a ser única fonte importante de renda que os plantadores lhe permitiam. As alternativas disponíveis, obviamente, seriam mais penosas para eles; um imposto territorial, ou um imposto sobre a renda ou sobre os lucros. Portanto, o governo federal, cujos gastos ascenderam de 434 000 contos ($87 000 000) a 1 227 000 contos ($257 000 000) entre 1900 e 1920, contava com tarifas alfandegárias para prover cerca de 70 por cento de suas rendas. Conquanto o efeito destas tarifas fosse necessariamente protecionista, sua intenção era meramente fiscal" (14).

O significado político desta afirmação é muito importante. Tarifas eram aceitas pelos agricultores, como afirma Dean, *faute de mieux;* e isto não significa proteção à indústria. O que significava, é claro, era o financiamento de uma burocracia governamental em constante crescimento, que triplicara no período de maior descentralização política da história do país. A expansão da economia de exportação sustentou o Estado e, ao mesmo tempo, aceitou a proteção alfandegária para uma indústria que os exportadores tencionavam, particularmente, apoiar. O sistema tarifário brasileiro, entre 1900 e 1934, foi casuístico, e proteções tarifárias específicas podiam ser obtidas mediante medidas particularísticas e reivindicações privadas. Assim, conclui Dean que "o particularismo das reivindicações dos industriais por favores governamentais levou à dependência em relação à estrutura política existente" (15). Em resumo: se considerarmos o peso dos três setores — governo central, agricultores e industriais, torna-se evidente que o primeiro certamente detinha o controle político da situação; os industriais eram o grupo mais fraco. Os

(14) W. Dean, 1969, p. 71.
(15) W. Dean, 1969, p. 72.

agricultores detinham algum poder nas decisões relativas a em que setor o governo angariaria recursos, mas eram totalmente incapazes de impedir o crescimento contínuo da burocracia governamental patrimonialista.

Isto nos introduz a um outro elemento do modelo, os setores "modernos" (socialistas, classes médias, sindicatos). O senso comum sociológico tende a ligar estes grupos sociais "esquerdistas", modernos, ao setor social "progressista", os industriais, a inferir uma oposição de interesses entre estes setores "modernos e progressistas", de um lado, e os setores agrícolas, de outro. É curioso como a oposição clássica e o ódio entre trabalhadores e burgueses parecem desaparecer no contexto do subdesenvolvimento, sob a égide do progressismo comum e de valores modernos.

A evidência empírica, entretanto, não apóia o que as ideologias do desenvolvimento esperariam. Os industriais brasileiros, de acordo com Dean, não estabeleceram uma política de desenvolvimento industrial bem formulada, e não se preocuparam, de maneira alguma, com o progresso nacional como tal. Dependiam de favores particulares do governo, deviam dar demonstrações contínuas de lealdade e de apoio e, "com efeito, se haviam aliado não às classes médias reformistas, mas aos grandes proprietários e, invariavelmente, lhes ofereciam apoio político inquestionável. O industrialismo, com seu potencial de transformação social foi, de fato, distorcido por uma aliança regressiva e oportunista com a classe menos propensa a favorecer esta transformação" (16).

Se aos industriais não agradavam os grupos "progressistas", a recíproca era, certamente, verdadeira. Nos primeiros tempos, o industrialismo brasileiro assemelhou-se, em sua aspereza para com a exploração do trabalho, ao britânico do século precedente; greves e outras formas de conflitos de classe ocorreram com intensidade no Brasil, nas primeiras décadas do século. A classe média do país, que freqüentemente dependia da burocracia governamental e dos setores comerciais, tinha uma clara preferência pelos produtos estrangeiros, e aliou-se a outros grupos sociais na denúncia secular da "artificialidade" da indústria nacional.

O conflito de interesses entre industriais e importadores, que é de se esperar quando a indústria nacional principia a rei-

(16) W. Dean, 1969, pp. 72-73.

vindicar proteção contra os produtos estrangeiros é, assim, ampliado com uma aliança entre importadores e consumidores dos setores "médios" e baixos. Aqui, novamente, a análise do caso brasileiro coincide com o que Gallo descreve na Argentina. Mostra que, apesar de um interesse objetivo dos grupos exportadores por tarifas baixas, a estabilização relativa dos níveis tarifários na Argentina ocorre somente durante o período de 1913-25, que coincide com o acesso do Partido Radical ao governo:

"É importante reconhecer que, de 1916 até 1930, o poder político passou ao partido geralmente identificado com "as classes médias emergentes". A rigidez crescente da política tarifária coincide, assim, com o período em que o poder político escapava das mãos das classes dominantes tradicionais. E, além disso, foram precisamente os representantes dos novos partidos populares no congresso, radicais e socialistas, que mais ativamente se opuseram a qualquer tentativa de elevação das barreiras tarifárias" ([17]).

Se recordarmos as razões apresentadas por Hector Diegues para o atraso relativo da Argentina, em comparação com a Austrália, é possível verificarmos que voltamos ao ponto de partida. Há uma contradição patente entre Gallo e Diegues, mesmo quando admitimos que os fatores políticos considerados importantes por Diegues — um movimento trabalhista poderoso, um partido trabalhista organizado, positivamente relacionados a atitudes favoráveis ao desenvolvimento industrial — funcionaram na Austrália. O que Gallo parece implicar, contudo, é que a Argentina não formulou uma política de industrialização explícita, não porque faltassem alguns destes elementos, mas *exatamente porque eles existiam.*

4 — *A Economia Política da Expansão do Café*

O que esta análise demonstra é a falta de dois elementos no modelo que estamos discutindo, ou, pelo menos, que não são sistematicamente considerados. O primeiro é o papel e as características do Estado, no qual é inserido o impulso externo. O

(17) E. Gallo, 1970, p. 57. As fontes utilizadas por Gallo são C. F. Diaz Alejandro, 1967, e O. Cornblit, 1967.

segundo é uma consideração explícita da transição entre mecanismos de mercado, que expressam o jogo agregado de interesses individuais, e a formulação explícita de orientações políticas por grupos sociais organizados.

Os dois elementos encontram-se estreitamente relacionados. Há uma diferença significativa entre uma nova nação como a Austrália, que foi criada como uma extensão da economia britânica em expansão, e as "novas nações", como o Brasil ou a Argentina, nas quais o impulso econômico externo se implantou num contexto pré-existente de patrimonialismo político e de dependência das atividades produtivas frente ao Estado patrimonial. Nestas "velhas novas nações", a condução da política nunca chegou às mãos dos novos grupos econômicos, mesmo se os antigos setores de poder devessem mudar seu estilo e abrir o sistema político a novas formas de participação. Na Argentina, a despeito da imigração internacional maciça, o poder político permaneceu basicamente nas mãos da velha elite tradicional, que possuía imensos latifúndios para a pecuária e que controlava habilmente a maquinaria estatal ([18]). No Brasil, o número de imigrantes foi menor, e se dirigiram sobretudo para São Paulo, uma área que fora marginal à formação da sociedade brasileira desde a Guerra dos Emboabas até à corrida do café, nos fins do século XIX. Esta divisão geográfica adicionou um elemento de regionalismo às diferenças econômicas e políticas entre São Paulo e o centro da vida política brasileira no Rio, que é fundamental para a explicação do que acontece ao processo político do país durante a maioria das décadas seguintes.

A economia cafeeira no Brasil iniciou sua expansão em meados do século XIX e seguiu um padrão de abertura de fronteira,

(18) Sumarizando um estudo sobre a formação da Argentina contemporânea, R. Cortes Conde e E. Gallo concluem que apesar de haver sido "bastante secularizado y fuera muy dinámico", a liderança política do país já estava demasiado consolidada no poder para ceder lugar aos grupos imigrantes emergentes: "Por el escaso poder económico y la relativa marginalidad de los grupos que podiam haber asumido la dirección de una política industrialista, extrangeros en su mayoria, dentro de una sociedad ya estrutucturada y con la presencia de un grupo dirigente tradicional, resulta comprensible la dificultad de hacer aceptable una nueva política para la mayoría de la población. Esto diferencia a la Argentina de la mayor parte de las regiones de nuevo poblamiento, donde casi todos eran recién llegados y se encontraban en condiciones similares." O único crescimento possível era "hacia afuera", de maneira tal que as situações de poder consolidadas não fossem ameaçadas. Cf. R. Cortes Conde e E. Gallo, 1967.

devido a uma combinação de produção crescente e exaustão progressiva das terras. Em 1859, quase oitenta por cento da produção brasileira de café provinha do Estado do Rio de Janeiro, 12,1% de São Paulo e 7,8% de Minas Gerais. Em 1902, São Paulo concentrava 65,2% da produção, Minas 22,8% e Rio de Janeiro apenas 9,7% ([19]).

Os motivos desta dramática transferência geográfica, num período de cinqüenta anos, encontram-se, certamente, relacionados à disponibilidade de terras virgens, mas são igualmente função das possibilidades de garantir mão-de-obra e financiamento. Quando, depois de 1897, a produção de café ultrapassou a demanda do mercado mundial e a crise da superprodução se declarou, a manutenção de níveis elevados de produção e renda começou a depender de uma política ativa de "valorização" de preços, através do controle da oferta ([20]). A obtenção de mão-de-obra e de capital, e a capacidade de influenciar as condições do mercado mundial eram tarefas que requeriam esforços ativos e coordenados dos cafeicultores. Isto nem sempre era possível e, no conjunto, os cafeicultores paulistas foram muito mais bem sucedidos que os mineiros ou os fluminenses. Foi, certamente, verdadeiro que a qualidade dos solos paulistas era excepcionalmente favorável ao aumento da produção, que teve lugar no Estado. Mas não é tão evidente que o solo em Minas Gerais fosse tão inferior, ou que as diferenças na qualidade das terras fossem tão mais importantes que as características sociais e políticas das áreas em que foi introduzido o café ([21]).

A melhor fonte para os estudos da natureza social das primeiras fazendas de café no Brasil é, sem dúvida, *Vassouras,* de Stanley J. Stein ([22]). Pequeno vilarejo ao longo da via que ligava o Rio de Janeiro às áreas de mineração de ouro em Minas Gerais, Vassouras e seus arredores, no vale do Rio Paraíba,

(19) Cf. E. M. Pereira Reis, 1972, p. 6.

(20) Ver A. Delfim Netto, 1959, para uma descrição e avaliação de política brasileira de sustentação dos preços do café.

(21) Publicação oficial do Estado de Minas Gerais estima que, em 1929, existiam ainda, aproximadamente, onze milhões de hectares de terras virgens apropriadas para o cultivo do café, e que apenas a metade destas terras seria suficiente para plantar mais de cinco milhões de cafeeiros, ou cerca do quíntuplo do que São Paulo plantava naquela época. Cf. E. de Minas Gerais, 1929.

(22) S. J. Stein, 1957.

tornaram-se uma região central de produção de café, na expansão que se desenrolou entre 1830 a 1850, elevando o volume das exportações do Rio de cerca de dois milhões para mais de dez milhões de arrobas durante o período. A decadência veio para Vassouras quase tão rapidamente quanto a riqueza e o progresso haviam chegado umas poucas décadas antes, e Stein nos oferece uma descrição detalhada e relevante do que ocorreu.

Uma parte substancial da decadência é explicada pela exaustão dos solos, envelhecimento dos cafeeiros, escasseamento de reservas de florestas virgens e erosão, todos conseqüência de técnicas de cultivo predatórias empregadas numa situação em que a terra era o fator de produção mais barato e abundante. Celso Furtado argumenta que esta era a maneira mais racional de agir, já que a deterioração das terras era compensada pelo montante de riqueza produzido pelo cultivo. Este tipo de raciocínio faz sentido do ponto de vista da economia do país como um todo, pois que a terra parecia inesgotável e a produção do país não deixava de aumentar ([23]). Entretanto, do ponto de vista do agricultor individual de Vassouras e, sob este aspecto, para o município como um todo, a decadência econômica foi pesada e demonstrou ser impossível de ser superada. Foram incapazes de conseguir novos trabalhadores para substituir os escravos envelhecidos e caros, e não dispuseram de capital para financiar suas colheitas, para substituir os velhos cafeeiros, ou para experimentar técnicas de cultivo mais racionais e menos predatórias.

O cultivo do café requer crédito, pois necessita quatro anos de investimento inicial até que os cafeeiros recém-plantados frutifiquem. A fonte inicial de crédito provinha dos intermediários no Rio, que se encarregavam da comercialização do produto e que retinham os empréstimos, seus juros e seus lucros. Quando veio a decadência, a dependência dos agricultores em relação a estes intermediários aumentou e, em 1850, o Banco do Brasil começou a financiar diretamente os cafeicultores em dificuldades. O cafeicultor parecia confiar em sua influência política, seus

(23) C. Furtado, 1972. O uso predatório da terra era, para ele, racional não somente do ponto de vista individual, mas também do ponto de vista da sociedade em seu conjunto:

"Se o aproveitamento da reserva esgotável (de solos) se faz para dar início a um processo de desenvolvimento econômico, não somente a geração presente mas também as futuras — que receberão a reserva transformada em capital reprodutível — serão beneficiadas." p. 163.

títulos de nobreza e relações pessoais para evitar a pressão de seu credor oficial. Stein se refere a vários mecanismos mediante os quais os cafeicultores podiam manter "sua indiferença no cumprimento de obrigações assinadas que exigiam pagamento imediato de capital e juros" (24). E cita um observador da época como tendo afirmado que "em nenhum lugar do mundo — pelo menos não nas Índias Holandesas — se proporciona aos agricultores tantas garantias legais para permitir-lhes cultivarem suas terras em paz, como no Brasil" (25). O apoio financeiro aos agricultores foi concedido durante certo tempo contra qualquer lógica econômica:

"O fluxo ocorreu apesar da retração temporária dos mercados externos para o café, da competição do café mais barato produzido nas áreas afastadas do vale do Paraíba em São Paulo e da produção menos abundante das áreas endividadas da província" (26).

Este endividamento crescente e a dependência frente ao governo no Rio não deu ao agricultor liberdade de ação para solucionar o problema da mão-de-obra, que era crucial (27). Depois de 1850, o tráfego de escravos da África se extinguiu e, desde então, até o final do regime de escravidão, em 1888, a substituição dos trabalhadores se tornou bostante difícil. O preço dos escravos quase dobrou de 1852-54, e aumentou exponencialmente até por volta de 1880, quando o sistema da escravatura principiou a desmoronar (28). A despeito do substancial tráfego interno de escravos, o fato é que a mão-de-obra escrava envelheceu, a proporção de homens por mulheres se tornou mais equilibrada e a população escrava tornou-se mais um peso do que um recurso:

"Este segmento crucial da força de trabalho agrícola, o grupo de idade entre quatorze e quarenta e cinco anos, diminuiu de um máximo de 62 por cento do total da mão-de-obra em 1830-

(24) S. J. Sein, 1957, p. 241.

(25) S. J. Stein, 1957, p. 242.

(26) S. J. Stein, 1957, p. 244.

(27) Cf. C. Furtado, 1972, capítulos 21 a 24, para uma análise dos problemas da força de trabalho no Brasil, durante este período.

(28) S. J. Stein, 1957, pp. 65 e 229.

-49, para 51 por cento na década seguinte e, finalmente, para 35 por cento nos últimos oito anos de escravidão" (29).

É difícil explicar a incapacidade do cafeicultor do Rio de resolver o problema da força de trabalho. Uma explicação comum refere-se às dificuldades de lidar conjuntamente com trabalhadores livres e escravos, desde que poderia significar para o trabalhador livre um rebaixamento insuportável à condição de escravo. O trabalho manual seria equiparado ao trabalho escravo, e nenhum trabalhador livre o aceitaria sem problemas.

Para que este mecanismo psicológico, entretanto, operasse as barreiras sociais, econômicas e raciais entre escravos e trabalhadores da classe baixa deveriam ser muito mais marcadas do que eram no século XIX no Brasil (30). Na realidade, outros regimes de trabalho haviam sido experimentados na área de Vassouras antes do final do sistema escravista, sem sucesso. Arrendamento, parceria e trabalho assalariado foram tentados com graus distintos de fracasso e, após a abolição da escravatura, a "organização dos remanescentes da fazenda produtora de café cristalizou-se na forma de parceria, suplementada por emprego por tarefa" (31).

O sistema de parceria implicava que o proprietário não necessitava preocupar-se demasiado com as atividades diárias da lavoura, enquanto os trabalhadores livres poderiam gozar de um simulacro de independência e pequena propriedade. Aqui, como em outras situações, um padrão de troca entre decadência econômica e dependência patrimonial pode ser observado. Todos os cafeicultores influentes de Vassouras possuíam títulos de nobreza no Brasil-Império, e o percentual de barões do café,

(29) S. J. Stein, 1957, p. 78. A tradução é minha.

(30) Herbert S. Klein, em um artigo, observa que existia no Brasil do Século XIX um padrão de miscigenação racial e étnica intensiva, que contribuía para formar um grande contingente populacional livre de origem africana ou mestiça. O trabalho conclui com a afirmação de que "the fact that so many freedman were being manumitted at such a constant and rapid rate in the nineteenth century, during the greatest expansion of the plantation economy, suggests the fundamental acceptance by white Brazilians of the possibility of a functioning interacial free labor society well before the institution of slavery itself was seriously challenged", H. S. Klein, 1969, p. 52.

(31) S. J. Stein, 1957, p. 271.

em relação à totalidade de detentores de títulos, subiu de 21 a 26 por cento de 1840 a 1870. Títulos eram outorgados, segundo Stein, por "sua contribuição financeira na Guerra do Paraguai, ou sua importância local ou nacional no apoio ao regime imperial, ou seus atos filantrópicos" (32). Esta bastante generosa distribuição de títulos não-hereditários de nobreza constitui, certamente, uma indicação da importância que atribuíam os agricultores às suas relações com a sede do governo imperial. Esta relação não se limitava a uma questão de prestígio, mas, como vimos, encontrava-se estreitamente ligada às fontes de apoio econômico e financeiro que só poderiam encontrar no Rio de Janeiro.

O sistema de parceria permitiu que se combinassem agricultura de exportação e de subsistência, pois que o parceiro podia, habitualmente, cultivar um pedaço de terra para seu consumo próprio. Este aspecto, aliado à influência política do agricultor, aumentou a capacidade da fazenda mais tradicional de café para sobreviver ao impacto dos desequilíbrios econômicos de curto prazo, mas reduziu sua capacidade de influenciar o processo a longo prazo.

A diferença entre o que ocorreu no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, por um lado, e em São Paulo, por outro, é notável. Em São Paulo, a produção do café foi estimulada por uma política ativa de atração de imigrantes da Europa e de sua submissão a um sistema de exploração do trabalho bastante intenso, de características semelhantes às do capitalismo. Há dois padrões mais gerais de imigração no Brasil, um deles conhecido como "colonização" e outro como "imigração", simplesmente. O primeiro tendeu a ser dirigido e induzido pelo governo central, e foi uma tentativa de criar um campesinato de tipo europeu, independente e produtivo, no país. O outro, mais diretamente promovido pelos agricultores de São Paulo e, posteriormente, pelo governo estadual, visava, especificamente, à provisão de mão-de-obra para as fazendas de café (33). O padrão de "colonização" obteve êxito relativo nos Estados sulinos do Rio Grande e Santa Catarina, onde grandes colônias de alemães se estabeleceram (34). O de imigração, entretanto, foi o dominante, e São Paulo foi, cada vez mais, a área promotora e de destino para este fluxo, como demonstra o quadro n.º 12 (35).

(32) S. J. Stein, 1957, p. 122.

(33) Uma descrição dos padrões de imigração no Brasil é apresentada por M. Diegues Jr., 1964. A. H. Neiva, 1945, constitui uma referência bibliográfica básica. Dados de imigração de 1819 a 1947, por ano e país de origem, podem ser encontrado em A. H. Neiva, ibid., e J. F. Carneiro, 1950.

Quadro 12. Imigração para o Brasil e para São Paulo 1884 a 1888

Ano	*N.º de imigrantes*	*% italianos*	*% para São Paulo*	*% de despesas com imigração do Estado de São Paulo em relação às despesas do governo imperial*
1884	24 800	41	20	38
1885	35 440	61	18	35
1886	33 486	61	28	83
1887	55 963	72	57	119
1888	133 253	78	69	75

Fonte: Cálculos feitos com base em J. Fernando Carneiro, *Imigração e Colonização no Brasil.* Rio de Janeiro, Universidade do Brasil, Faculdade Nacional de Filosofia, Cadeira de Geografia do Brasil, 1950, p. 24.

Depois de 1889, quando se inicia o período republicano, o padrão das despesas federais e estaduais é errático, indicando que a divisão de atribuições entre os dois níveis de governo ainda estava por fazer. De 1889 a 1891, o governo federal parece assumir a responsabilidade das despesas com imigração; após esta data, a contribuição do Estado de São Paulo não é constante, mas foi sempre significativamente elevada. De 1902 a 1906, o governo central reduziu substancialmente sua participação no financiamento da imigração, deixando-o quase inteiramente a cargo de São Paulo. Após 1906, o problema da força de trabalho está praticamente superado em São Paulo. O padrão da imigração se modifica, os italianos cedem lugar aos portu-

(34) Ver R. Paula Lopes, 1936, para uma análise do padrão de "colonização", dominante no Sul do Brasil.

(35) Ver S. A. Azevedo, 1941, para uma descrição detalhada do fluxo migratório e dos tipos de ocupação do solo em São Paulo.

gueses e aos espanhóis, e o problema que aflige os fazendeiros do café não é mais o trabalho, mas o dos preços no mercado internacional.

Quadro 13. Despesas do governo central e de São Paulo com imigração números relativos — 1884 a 1906 (*)

Ano	*a. Despesas de São Paulo (1889=100)*	*b. Despesas do Gov. Federal (1889=100)*	*a/b (Valor absoluto)*	*a+b (1889=100)*	*N.º de imigrantes (milhares)*
1884	235	15	38,3	21	25
1885	230	16	35,2	21	35
1886	712	21	82,7	38	33
1887	2014	42	118,9	90	56
1888	1819	60	75,1	103	133
1889	100	100	2,5	100	65
1890	474	46	25,6	57	107
1891	320	169	3,0	170	216
1892	437	50	21,8	11	86
1893	993	41	59,9	24	134
1894	295	14	51,8	21	60
1895	1582	45	88,7	82	167
1896	785	76	25,8	93	158
1897	1002	4	617,3	28	146
1898	463	7	202,7	17	78
1899	383	1,1	889,8	10	53
1900	245	10	59,4	16	37
1901	1196	28	104,8	29	83
1902	556	0,9	1506,5	14	50
1903	69	0,9	183,7	3	32
1904	194	1,4	354,8	6	44
1905	1149	1,8	1635,1	30	68
1906	750	1,9	1248,3	25	72

(*) Os valores de 1889 em diante foram deflacionados com base na taxa de câmbio com a libra esterlina.

Fonte: Cálculos feitos com base em J. Fernando Carneiro, 1950, pp. 24-28.

Um esforço sistemático para o controle da oferta e para influenciar os preços do café no mercado internacional principia,

precisamente, em 1906, com o acordo de Taubaté, firmado pelos governos estaduais de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Tentativa anterior de controle da oferta fora feita pelo governo de São Paulo quando, em 1902, proibiu o plantio de novos cafeeiros durante cinco anos ([36]). Sabe-se, com segurança, que a iniciativa para o acordo de Taubaté e para as medidas subseqüentes de controle dos preços provieram dos cafeicultores paulistas; Delfim Netto relaciona estas iniciativas às diferenças nos sistemas de trabalho dos dois Estados líderes, Minas Gerais e São Paulo. O regime de trabalho em São Paulo era do tipo contratual e monetário ("colonato"), ao passo que no resto do país e, especialmente, em Minas Gerais, as relações de trabalho se baseavam na "parceria". As diferenças entre estes dois sistemas ressaltaram quando os preços caíram no mercado internacional, em princípios do século XX. O cafeicultor de São Paulo era mais vulnerável às flutuações de preços do que seu igual sob o regime da parceria, e esta é a razão porque, segundo Delfim Netto, "não é de surpreender que as pressões para a intervenção (federal) governamental (na economia do café) surgissem de São Paulo" ([37]).

O sistema republicano de 1889-1930 iniciou-se, assim, com uma considerável descentralização de poder e com um Estado-líder que começava por enfeixar em suas mãos a administração de seus interesses no campo do suprimento da força de trabalho, controle da produção e assim por diante. No resto do país, entretanto, outros padrões de participação social e política garantiam que esta liderança econômica não fosse demasiado longe, em termos políticos.

5 — *Síntese: O Padrão de Dependência Patrimonial*

O processo até aqui descrito pode ser analisado em termos de uma combinação de patrimonialismo político e dependência econômica, algo que poderia ser denominado "dependência patrimonial".

(36) E. M. Pereira Reis, 1972, p. 8.

(37) A. Delfim Netto, 1959, pp. 43-44. A comparação entre o sistema de "colonato" e o de "parceria" é feita com base em A. Ramos, 1934.

Poder patrimonial, tal como é habitualmente definido, é um tipo de dominação tradicional baseado na extensão do domicílio do governante. A existência da dominação patrimonial depende do controle do processo produtivo social pelo governante e sua *entourage*. Portanto, há um vínculo entre o conceito weberiano de patrimonialismo e a noção marxista de "asiatismo", que se refere a um tipo de sociedade na qual propriedade privada e feudos isolados não existem. A dominação patrimonial se dá, em sua manifestação clássica, nas sociedades hidráulicas estudadas por Witfogel; existe, igualmente, em Estados caracterizados seja por conquista militar, comércio mercantilista ou exploração colonial.

A questão central é como a dominação patrimonial sobrevive quando seu domínio sobre os sistemas econômicos produtivo ou extrativo começa a ser abalado. A história de Portugal mostra um padrão consistente de obtenção de apoio para o domínio político às expensas de concessões econômicas à Inglaterra.

Depois da independência em relação à Espanha, Portugal aumentou sua dependência em relação à Inglaterra, e os tratados entre os dois países concediam privilégios econômicos à Inglaterra em troca de garantias políticas. O clímax desta relação de dependência foi, possivelmente, o tratado de Methuen, de 1703. Com este tratado, Portugal pôde garantir seu controle sobre o Amazonas, contra a França, e sobre a Colônia do Sacramento, contra a Espanha e, além disso, os mercados ingleses para o vinho português. O preço, no entanto, foi, no dizer de Celso Furtado, a renúncia ao desenvolvimento de uma indústria portuguesa, e a transferência à Inglaterra do impulso dinâmico criado pela produção de ouro no Brasil (38).

Em livro clássico, *British Preeminence in Brazil,* Alan K. Manchester oferece abundância de provas históricas de como este processo de troca permaneceu no Brasil após sua independência de Portugal, em 1822. Entre os tratados assinados pelo governo português exilado no Brasil, em 1810, e pela Inglaterra, há um que garante privilégios a todos os tipos de produtos e a cidadãos ingleses em território português; outro, tratando de questões políticas, assegurava a união perpétua entre os dois países, incluindo a concessão britânica de "nunca reconhecer como soberano de Portugal qualquer príncipe que não seja o herdeiro legítimo da casa de Bragança", e acrescentava outras garantias políticas (39). O mesmo padrão de troca de poder econômico por privilégio político era aparente na Argentina, onde, de acordo com a análise de Gallo e Cortes Conde, um padrão de crescimento "para fora", com emprego intensivo de capital estrangeiro, manteve os grupos políticos mais tradicionais relativamente seguros.

Em termos gerais, o traço característico da colonização portuguesa no Brasil parece ter consistido em um processo de centralização política que ocorria simultaneamente e era intensificado pela contínua decadência econômica em vários níveis e áreas. Celso Furtado mostra, na *Formação Econômica do Brasil,* como a economia do açúcar, no Nordeste, proporcionava a parte principal dos lucros para os holandeses, em troca da soberania portuguesa sobre o território brasileiro.

O mesmo processo parece haver existido regionalmente. Em Minas Gerais, um sistema cada vez mais estrito de controle fiscal sobre as áreas de mineração foi estabelecido depois da Guerra dos Emboabas, e o aumento do controle era proporcional à diminuição da produção (40). No Sul, apesar do modesto sucesso da indústria do charque e do trigo, as atividades militares dirigidas por Lisboa e Rio nunca deixaram de ser preponderantes. O Rio de Janeiro, a capital administrativa do país desde 1763, tem vivido, desde então, dos benefícios oriundos da presença do governo colonial, da Coroa e, depois, do Império.

Dependência política derivada do *status* colonial, subordinação econômica a Portugal e Inglaterra, e centralização burocrática para a exploração de uma economia em decadência, tal é o quadro com o qual o Brasil entra no século XIX. Durante a maior parte do século XVIII o progresso do país foi medíocre e, na medida em que a economia estagnava, o processo de centralização e controle político se acentuava (41).

(38) C. Furtado, 1972, p. 34. Para as relações entre Brasil e Inglaterra, Cf. A. K. Manchester, 1933, assim como o sumário dado por Furtado no cap. 7, "Encerramento da Etapa Colonial".

(39) A. K. Manchester, 1933, p. 91.

(40) R. Faoro, 1958, para uma descrição deste processo.

(41) A idéia de que a segunda metade do século XVIII foi de contínua decadência econômica não é totalmente correta. Há um período de reflorescimento no fim do século, devido, principalmente, ao surgimento de novos produtos e à recuperação dos preços internacionais do açúcar. Este desenvolvimento é analisado por D. Alden, 1968, p. 381.

Estudos históricos deverão documentar os aspectos mais específicos das relações aqui sugeridas, entre decadência econômica e centralização política. Celso Furtado sugere, em uma passagem clássica, que a economia açucareira do Nordeste foi capaz de resistir à queda dos preços internacionais de seu produto pela reversão a um tipo de economia de auto-suficiência que se aproxima, mais do que qualquer outra coisa, de uma versão brasileira de tradicionalismo feudal (42). Se isto foi assim, o que se passou então, com as atividades administrativas e comerciais que dependiam desta economia em recessão? Historiadores estão ainda por responder a isto (43). O que aconteceu, mais provavelmente, foi que, na medida em que os grupos comerciais mais dinâmicos partiam, a administração governamental se retraía a um tipo de ritualismo burocrático que era tão familiar, de resto, à estrutura altamente centralizada e formal da administração portuguesa.

Em termos gerais, pois, o processo da colonização portuguesa parece ter consistido em dois movimentos típicos. Primeiro, a administração proporcionava todo tipo de facilidades para a iniciativa privada, produzindo, ao mesmo tempo, prosperidade econômica e dispersão do poder. Em um segundo momento, a administração aumentava seu controle através de uma série de restrições, levando a um conflito inevitável com os empreendedores privados. Esta centralização e crescimento de controles eram uma reação a uma redução da renda; isto parece ter acontecido com o açúcar, foi certamente o caso com a decadência da economia mineira no final do século XVIII e voltou a ocorrer no início do século XIX, com a tentativa das cortes portuguesas de reconduzir o Brasil a seu *status* colonial (44).

O padrão de dependência externa, que deveria continuar através de todo o século, significou, assim, não apenas que os recursos e a riqueza nacional eram canalizados para o exterior, o que, em certo sentido, é conceitualmente trivial, mas também que, neste processo, o Estado patrimonial foi capaz de sobreviver ao limitar as oportunidades de organização e manifestação política independente por parte de grupos nacionais que detinham uma base produtiva própria, fossem industriais, capitalistas, ou trabalhadores. Confrontados com um setor político dominante, que gozava do apoio de interesses econômicos estrangeiros poderosos, os grupos nacionais podiam implorar, pressionar, ou reivindicar favores especiais e concessões dos detentores do poder político, mas nunca poderiam aspirar a conquistá-lo e submetê-lo a seus próprios fins. A conseqüência foi a falta daquela "vontade e determinação política" que os economistas e historiadores argentinos só detectaram haver na Austrália, e que poderia, eventualmente, transformar uma situação de privação relativa em uma política voluntária de industrialização e desenvolvimento. Apenas o Estado, ele mesmo, foi capaz, quando as condições existiam, de tentar esta transformação, independentemente e, às vezes, às expensas dos partidos políticos e dos setores sociais nacionais. Esta "falta de vontade e determinação política", é claro, não constitui um traço cultural ou psicológico, mas é o resultado de uma situação de dependência interna que replicava, por assim dizer, a dependência externa do poder patrimonial em relação aos centros da economia mundial.

Podemos passar, agora, a um exame mais estritamente político do processo interno que correspondeu a estas transformações estruturais.

(42) Cf. C. Furtado, 1972.

(43) Esta análise é sugerida, ainda que não totalmente feita, em A. B. Castro, 1971.

(44) Sobre a vinda da família real portuguesa ao Brasil e a atuação das Cortes portuguesas, Cf. A. K. Manchester, 1969, e B. E. Burns, 1970.

CAPÍTULO V

A REPÚBLICA VELHA: DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO

1 — *De Províncias a Estados*

Com a República, as antigas províncias, agora Estados, puderam desempenhar um papel mais ativo do o que até então lhes era permitido. Uma vez consolidado, o novo regime republicano ficou famoso pela "Política dos Governadores", que supunha um comando dos governadores dos principais Estados, São Paulo e Minas pelo menos, nas grandes decisões nacionais, a começar pela indicação dos candidatos à presidência (1).

Uma visão da administração provincial durante o período do Império nos é proporcionada pelo trabalho pioneiro de Francisco Iglésias sobre o governo provincial de Minas Gerais (2). O primeiro elemento que ressalta neste trabalho é o sistema hierárquico e centralizado de autoridade em nível nacional. Os presidentes de província, como eram conhecidos, eram nomeados pelo imperador, tendo sua lealdade e fidelidade totalmente orientadas para o governo central. Não era necessário ao presidente ser natural da província que governava ou estar de alguma forma, relacionado a ela; com freqüência um mesmo homem ocupava a presidência de várias províncias em sua carreira política. "Não se sente, na Monarquia", diz Iglésias, "o espírito de região influindo no governo, como é comum na República. Os estadistas do

(1) O trabalho historiográfico mais exaustivo sobre o período é, seguramente, a trilogia de Edgard Carone. Cf. E. Carone, 1969, 1970 e 1971.
(2) F. Iglésias, 1958.

tempo foram homens nacionais: ainda que expressivos de suas terras, com os traços de Pernambuco, Minas ou Rio Grande do Sul, não faziam o jogo regionalista na vida pública" (3).

A esta centralização extrema aliava-se uma alta rotatividade, uma indefinição de funções, e uma ausência de políticas governamentais explícitas. Durante 65 anos Minas Gerais teve 122 períodos administrativos, dando uma média de pouco mais de 6 meses para cada administração. Estes pequenos períodos eram degraus na carreira política dos homens públicos da época; estes pertenciam a um dos partidos que se alternavam nos gabinetes imperiais e tinham como função precípua assegurar a vitória do seu partido nas eleições para o Congresso em suas províncias (4).

Este sistema era, sem dúvida, muito ineficiente em termos de capacidade administrativa, e Iglésias proporciona abundante evidência de críticas a ele endereçadas durante o período imperial. No entanto, ele parece ter sido suficientemente eficiente naquilo que era mais importante para o governo centralizado do Rio de Janeiro, ou seja, manter o poder central livre de demandas regionais, assegurar a alternância pacífica no sistema bipartidário, que funcionava tão bem dentro de seus limites etc. Havia poucos meios ou instrumentos pelos quais a vida econômica e social das províncias pudesse ser influenciada e dirigida desde cima; por outra parte nenhuma atividade de agregação de interesses ou mesmo de intermediação efetiva entre interesses locais e nacionais podia ser realizada. Esta capacidade tão limitada de mútua influência era, exatamente, o necessário para assegurar a autonomia do governo central.

Isto significa que sistemas autônomos de poder local, baseados na propriedade da terra e em laços familiares, podiam florescer e prosperar, mas dificilmente se articular como corpos políticos efetivos de nível regional. A ausência de canais estáveis de comunicação entre a autoridade política e a liderança local levava, muitas vezes, a choques violentos, dos quais a rebelião de Canudos é o exemplo mais famoso (5). No nível da teoria política, esta situação levou a um sério mal-entendido no que diz respeito à natureza do sistema político brasileiro, ou seja,

(3) F. Iglésias, 1958, p. 39.
(4) F. Iglésias, 1958, p. 47.
(5) E. da Cunha, 1940.

à noção de que os chefes locais eram a base e fonte de poder político a nível regional e nacional, através de níveis sucessivos de agregação de interesses e articulação política. De acordo com esta perspectiva, os chefes locais far-se-iam representar na política regional e nacional por filhos e parentes educados nas universidades do Rio, São Paulo ou do exterior, que podiam absorver toda a retórica do liberalismo europeu sem renunciar a suas raízes rurais e tradicionais. A conseqüência teria sido um tipo de esquizofrenia política que separava o que era dito e escrito dos livros e leis da realidade em que o poder político realmente se apoiava. O estilo reconhecidamente retórico e abstrato do discurso político nacional, assim como de seus textos legais e constitucionais, tende a ser atribuído a esta discrepância entre uma fachada de integração e institucionalização política a nível nacional, e uma realidade de poder disperso e atomizado no nível local. O sistema político tinha, assim, a aparência de se basear em uma sociedade integrada a nível nacional, mas isto não passaria de uma tênue superestrutura encobrindo um sistema de poder familiar e privado (6).

O problema teórico desta visão das coisas é que ela tende a desconsiderar a estrutura política nacional, como sendo algo praticamente insignificante. Não obstante, este sistema central foi capaz de manter a integridade territorial do país e dominar as tentativas de rebelião separatista que começaram a se manifestar logo após a independência. Mais ainda, ele foi capaz de manter, depois do período da regência, um regime muito mais centralizado do que os esforços de autonomia local poderiam fazer supor. A tese alternativa de que o poder era de fato centralizado e concentrado no nível do executivo permite entender melhor estes fatos, mas deixa fora do quadro as evidentes manifestações de poder privado e familístico tão abundante na literatura. Parece, na realidade, que o debate entre as teorias da centralização e as da descentralização parece estar mal colocado. Faria provavelmente mais sentido considerar que o descompasso era não tanto entre uma centralização aparente e uma realidade de poderes privados e autônomos, mas entre um sistema político supostamente representativo, de modelos europeus, e um sistema

(6) Cf. A. O. Cintra, 1971, M. I. P. de Queitós, 1956-7, e N. Duarte, 1939. Veja também A. O. Cintra, 1974, publicado quando este livro já estava pronto.

de autoridade patrimonial e hierárquico, no nível do executivo central. O fato de que o âmbito do sistema político fora limitado a uma pequena elite de votantes e políticos não significa que algum tipo de representação política não pudesse ter funcionado, dando ao sistema um caráter efetivamente representativo, ainda que oligárquico. Na realidade, no entanto, isto não se deu. A médio prazo, o fim do Império significa, acima de tudo, a incapacidade do governo imperial em aceitar e integrar uma liderança local e regional cada vez mais ativa e articulada. A longo prazo, no entanto, nem mesmo um sistema representativo tão oligárquico como o da República Velha teve condições de se manter.

2 — *Regionalismo e Centralização no Movimento Republicano*

A Primeira República, que durou até 1930, não conduziu a um aumento do âmbito do sistema político, em termos de crescimento de participação política popular. É notável como o sistema de participação política pôde se manter estagnado enquanto praticamente todos os demais indicadores de desenvolvimento social e econômico cresciam exponencialmente, como se pode ver na figura 2 (p. 110).

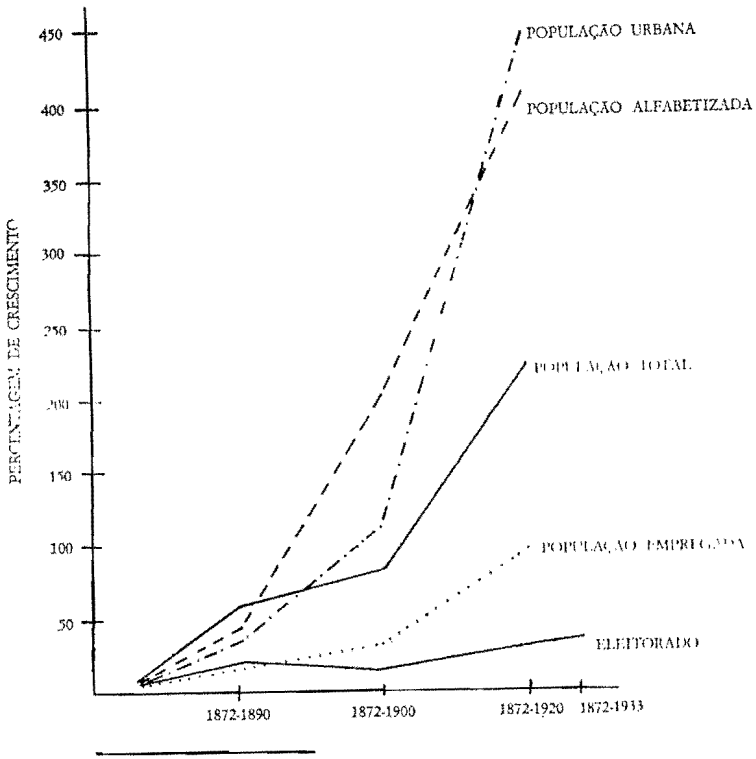
Antes de 1930, a percentagem de votantes em relação à população total jamais ultrapassou os 3,5%, e os dados para as eleições parlamentares no período imperial não eram muito inferiores; somente em 1945, na verdade, é que cerca de 15% da população do país compareceu a uma eleição nacional (7).

Este fato, combinado com o anedotário nacional sobre fraudes e corrupção eleitoral, levou à noção de que o período republicano representou a época de plena implementação de um sistema de poder oligárquico baseado nos grandes Estados, e que teria efetivamente substituído a centralização imperial. Edgar Carone, em sua obra sobre a Primeira República, compartilha desta idéia. Ele é bem consciente, sem dúvida, do papel dos militares e dos antigos monarquistas nos negócios da República, mas parece relutante em incluir estes importantes atores em suas generalizações sobre a natureza do sistema. Ele se refere

(7) Dados de A. G. Ramos, 1961, p. 32; J. L. Love, 1971, p. 119; e do Tribunal Superior Eleitoral, 1964-70.

FIGURA N.º 2

CRESCIMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA NO BRASIL, DE 1872 a 1920



Fonte: Gráfico elaborado por M.A. Parahyba, 1970.

ao "povo" como o "grande ausente" da Primeira República, mas também marginaliza os militares:

"A implantação da República é o gesto de uma classe, reivindicação de um grupo em desenvolvimento... A Primeira República é o período em que os senhores do café ascendem ao poder, alcançam sua plenitude e depois declinam para seu ocaso" (9).

(8) Gráfico elaborado por M. A. Parahyba, 1970.
(9) E. Carone, 1969, p. 288.

Carone tem consciência das dificuldades de ligar uma interpretação classista tão direta com fatos tão conhecidos como a presença dos militares e dos monarquistas na vida política da República Velha. Suas respostas tendem a ser historiográficas e casuísticas. Ele diz, por exemplo, que os militares "desprezam os civis" e que se dividiam entre os que desejavam o respeito às normas cosstitucionais e os que desejavam "coparticipar" do poder; terminando por considerar os militares como um "segmento das classes médias" (10).

O fato, no entanto, é que a participação militar no sistema político, àquela época, tinha mais a ver com o sistema de clivagens regionais e com as mudanças na estrutura governamental que com a pretensa incorporação de "setores médios" no processo político. Isto se pode ver com clareza quando examinamos o movimento republicano que antecedeu à queda do Império, em suas vertentes ideológicas e regionais tão diferentes.

O início do movimento republicano no Brasil pode ser datado de 1870, quando o Manifesto Republicano foi publicado no Rio de Janeiro (11). O manifesto responsabilizava o regime monárquico por todos os males do país e afirmava, obviamente, que a República traria a solução para tudo. Além da substituição do imperador por um presidente, no entanto, o manifesto pouco propunha em termos de mudanças específicas da estrutura social e política do país. O único tema sugerido é o do aumento da autonomia dos Estados, a tese federalista que seria central em quase todo o movimento republicano.

O Manifesto Republicano foi, desde seu início, um esforço de conseguir o máximo de apoio para o movimento, e por isto deixou de lado os temas mais controvertidos. Estes, entretanto, viriam a aparecer em uma série de crises por que passou o republicanismo desde suas origens.

(10) E. Carone, 1971, pp. XIII e XVI.

(11) A análise seguinte se baseia em grande parte nos materiais reunidos e apresentados por G. C. A. Boehrer, 1954. Trata-se de uma descrição detalhada da organização do movimento republicano no Brasil, Estado por Estado, seguida de uma análise dos principais temas e pontos de conflito das plataformas republicanas. É curioso como o autor assume, desde o início, que o movimento republicano se transformaria em um partido nacional, quando a realidade foi que os partidos estaduais permaneceram separados durante toda a República Velha.

O movimento republicano no Rio se expressava através do jornal *A República,* que tendia a absorver toda a retórica da elite política da época, dividindo o mundo entre coisas boas ou más, corretas ou incorretas, mas nunca convenientes ou inconvenientes de acordo com certos interesses. Assim, o governo monárquico era considerado

"tão mau, que por melhor que seja o homem, a realeza força-o a perder o que ele tem de bom; a monarquia é má para o país, estraga os homens, ata-lhes as mãos, corrompe o próprio rei" (12).

Ainda que estas pareçam ser razões suficientes para arregimentar qualquer pessoa ao republicanismo, o fato é que a oposição republicana se baseava em fatos muito mais específicos e concretos.

Uma análise de conteúdo de jornais do Rio e São Paulo durante os últimos cinco anos do Império dá uma evidência inicial de dois tipos bem diferentes de oposição ao governo imperial (13). Um destes jornais era *A Província de São Paulo,* e o outro *O País,* do Rio de Janeiro. O jornal carioca tendia a favorecer uma solução militar para a crise política e, de fato, pedia aos militares que interviessem contra o Império; o jornal de São Paulo, no entanto, era explicitamente contra a solução militar.

Esta diferença é fácil de entender. *A Província de São Paulo* refletia os fortes interesses daquele Estado ligados à expansão do café, que tinham, já naquela época, uma capacidade de agregação de interesses que suplantava a de todas as demais províncias. A mudança de um regime monárquico para um regime militar não aumentaria a autonomia política por eles desejada, e poderia, na realidade, impedir que esta autonomia viesse a se consolidar. Quando, finalmente, se deu a solução militar, o conflito entre o Partido Republicano Paulista e o governo militar foi quase imediato de uma forma que voltaria a se repetir intermitentemente no futuro.

A ideologia republicana que aparece na análise de conteúdo de *A Província de São Paulo* pode ser resumida em uma série de

(12) *A República,* 13 de dezembro de 1870, citada por G. C. A. Boehrer, 1954, p. 37.
(13) Cf. I. M. Magalhães, 1970, pp. 173-178.

aspectos. Primeiro, o tema do federalismo era central e, não raro, mais importante que a própria idéia republicana. Um dos líderes republicanos paulistas, Prudente de Morais, foi eleito para a Assembléia Provincial pelo Partido Liberal (monarquista) em 1877, justificando sua indicação por este Partido, ele dizia que,

"se for eleito, na Assembléia Provincial, procurarei antes de tudo ser um verdadeiro paulista, só aceitando ou indicando medidas que importarem a satisfação das necessidades reais e que forem tendentes ao engrandecimento e prosperidade de nossa província..." (14).

O segundo aspecto é que os paulistas tendiam a deixar de lado o tema da escravidão, que era, no entanto, fundamental para os republicanos mais radicais do Rio e outros centros urbanos. Em uma declaração formal feita em 1872, os republicanos paulistas diziam claramente que não forçariam o tema da escravidão, já que

"O Partido Republicano, cujas tendências não são autoritárias, está bem longe de executar reformas que não sejam inspiradas pela nação" (15).

Nesta época, as plantações de café em São Paulo já iniciavam a rápida transição para o trabalho assalariado, fazendo com que o tema da abolição fosse menos difícil ali que em outras áreas do país. Mesmo assim, prevaleceu uma atitude cuidadosa e não conflitiva. O primeiro congresso do PRP afirmava, em 1873, o princípio da autonomia regional, acordo com o qual cada Estado deveria tratar do problema da escravidão de acordo com suas possibilidades e condições próprias de substituição do escravo pelo trabalhador livre, com o devido respeito pelos direitos de propriedade.

Em terceiro lugar, o movimento republicano em São Paulo era não violento e bem comportado, funcionando dentro das regras aceitas do jogo político daquela época. Os republicanos paulistas não somente disputaram cadeiras das assembléias da província e nacional como também entraram em diversas coalizões

(14) Carta aberta publicada em *A Provincia de São Paulo,* 4 de agosto de 1877, citada por Boehrer, p. 86.
(15) Do manifesto transcrito em Boehrer, p. 266.

com os partidos Conservador e Liberal. Assim, Prudente de Morais foi eleito pelos liberais em 1877; em 1881, vários candidatos conservadores foram eleitos com apoio republicano (16); em 1884, Campos Sales e Prudente de Morais, ambos líderes do Partido Republicano, foram eleitos para o Congresso com apoio conservador (17). Este tipo de participação política continuou, e estima-se que, no final do Império, os republicanos comandavam já cerca de um quarto dos votos eleitorais da província.

O outro tipo de republicanismo foi, provavelmente, melhor caracterizado por Silva Jardim, um político de Pernambuco. Sua fonte de inspiração era muito mais Augusto Comte que Jefferson, e o que absorvia do positivismo era a noção de um regime centralizado, racional, modernizador e ditatorial, legitimado por plebiscitos, de evidente inspiração francesa. Em um manifesto lançado em 1889, em oposição ao Partido Republicano oficial, Silva Jardim defendia uma presidência forte, criada pela aclamação do voto popular, submetida posteriormente ao sufrágio universal. Em outro manifesto, dizia que

"... o regime republicano exerce-se no campo da ação prática pela concentração das forças políticas, isto é, pela ditadura, tão forte quanto responsável... na ditadura republicana, quem governa é um representante da opinião pública, por ela instituído ou sancionado" (18).

Não havia lugar para federalização ou descentralização de poder neste tipo de modelo político; e, dado que Silva Jardim não sofria influência direta de proprietários de terra e cafeicultores, podia aderir com facilidade e entusiasmo ao movimento abolicionista que começava a dominar o Rio de Janeiro.

Não é de surpreender que este tipo de republicano radical não encontrasse apoio entre os líderes do movimento republicano em São Paulo ou Minas Gerais. Na realidade, Silva Jardim entra em conflito aberto com o Partido Republicano, mas ele encontra um companheiro de viagem que se mostraria, com o tempo, mais importante que os partidos republicanos regionais: o exército nacional.

(16) Boehrer, pp. 98 e seguintes.
(17) Boehrer, p. 103.
(18) Do Manifesto de 1888, transcrito em Boehrer, pp. 233-34.

É sabido que idéias positivistas eram ensinadas na Escola Militar do Rio de Janeiro desde pelo menos 1850 (19), e noções tais como o valor do conhecimento científico, racionalização, anticlericalismo, centralização política e governo efetivo eram correntes entre os intelectuais militares na década de 80. Silva Jardim viu bem esta conexão quando, por exemplo, pedia abertamente o apoio militar para a causa republicana (20). Mais importante que a militância pessoal de Silva Jardim, no entanto, foi o papel do republicanismo positivista no Rio Grande do Sul, sob a direção de Júlio de Castilhos, um positivista convicto, graças às relações tão próximas entre setores civil e militar naquele Estado. A República começa de fato no Rio Grande, estabelecendo um padrão de clivagens regionais intimamente relacionado com os temas de centralização *versus* autonomia regional e governo civil *versus* governo militar, que iriam permear a vida política do país nas décadas seguintes.

3 — *A Base Regional do Militarismo: Rio Grande do Sul*

A tradição militar do Rio Grande do Sul não deixou de ter uma influência decisiva no estabelecimento da Primeira República e em seu desenvolvimento. Esta tradição, que data da criação da Colônia do Sacramento na beira do rio da Prata em 1680, era claramente visível no século XIX. Foi aí que se deu o maior movimento secessionista da história do país, a Guerra dos Farrapos (1835-45). Três guerras — a Campanha Cisplatina de 1817-28, as campanhas platinas contra Rosas de 1849-52 e a Guerra do Paraguai de 1864-70 — tiveram este Estado-Província como base. Joseph Love trata de estimar a participação do Rio Grande nos esforços militares da época: segundo ele, cerca de três quartos dos homens em armas contra Rosas eram gaúchos, e cerca de 34 mil homens do Rio Grande foram mobilizados para a Guerra do Paraguai — mais de um quarto do total. Cerca de 15 mil homens, mais de um quarto do exército brasileiro no período anterior e posterior da Guerra

(19) Boehrer, pp. 229 e 283.
(20) Existe bastante evidência de que os republicanos civis apoiavam a ação política dos militares, e um exemplo disto é o apoio de Silva Jardim a Serzedelo Mudureira, na Questão Militar, conforme mostra Boehrer, pp. 279-80. (Veja a discussão sobre a questão militar mais adiante).

do Paraguai, ficavam regularmente estacionados no Rio Grande. Ainda de acordo com as fontes citadas por Love, havia mais oficiais com nível de general de brigada ou superior do Rio Grande do Sul que de qualquer outra província ([21]).

A íntima relação entre as elites civis e militares do Rio Grande é personificada pela figura proeminente de Manuel Luis Osório, que reúne a liderança civil com um papel preeminente nas campanhas militares dos Farrapos e das guerras cisplatina e paraguaia. Seu sucessor na liderança gaúcha, Silveira Martins, não é um militar, mas comandava seu partido em estilo militar ([22]). Quando o movimento republicano começa no Rio Grande, sob a liderança de jovens educados na Faculdade de Direito de São Paulo (Assis Brasil, Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros, Pinheiro Machado) ([23]), ele assume quase imediatamente as posições radicais preconizadas por Silva Jardim — forte oposição à escravidão, positivismo comteano, retórica revolucionária, e participação militar. Somente em um item, o da descentralização, eles se identificaram com os paulistas e mineiros; seguiam assim a tradição farroupilha de independência regional, e, na realidade, proclamavam a Revolução Farroupilha como a raiz e a inspiração da tradição republicana gaúcha. Esta inclinação secessionista não deve, no entanto, ser tomada como uma ideologia federalista, já que, uma vez no poder, os gaúchos se tornavam logo favoráveis à centralização governamental e intervenção do governo central em outros Estados.

As relações entre o republicanismo gaúcho e a corporação militar podem ser vistas claramente na seqüência de eventos que levou à queda do Império em 1889. Um problema de disciplina com um tenente-coronel se transformou rapidamente em uma crise nacional envolvendo questões de honra militar, subordinação dos militares à liderança civil etc. A "questão militar" de 1883 surgiu em um período de governo conservador, e uma série de oposições se justapuseram no conflito daí resultante: liberais *versus* conservadores, liderança civil *versus* liderança militar, militares profissionais *versus* líderes políticos militares, e, finalmente, republicanos *versus* monarquistas. Isto criaria, inevitavelmente, um sistema bastante complexo de lealdades cruzadas, dificilmente interpretável de forma simples. O movimento republicano, liderado por Júlio de Castilhos e o jornal *A Federação,* estavam em conflito aberto com a liderança liberal do Estado representada por Silveira Martins; mas, ao mesmo tempo, estava ao lado de Silveira Martins no apoio à oficialidade contra a autoridade monárquica civil. A participação do Rio Grande na "questão militar" é das mais importantes. Visconde de Pelotas, senador liberal do Rio Grande e marechal, faz um violento discurso no Senado em 1886 contra o governo; Sena Madureira, *pivot* da crise em 1883, faz um pronunciamento desde o Rio Grande condenando o ministro que o puniu em 1884. No final de 1886, o governador do Rio Grande, também um general daquele Estado, assume a defesa pública de Sena Madureira; é Deodoro da Fonseca, que lideraria o golpe contra o Império em 1889. Júlio de Castilhos e seu jornal estavam presentes em toda parte, dando apoio e atiçando a chama do conflito entre a corporação militar e o governo civil; uma placa metálica que lhe foi presenteada pela oficialidade da guarnição de Porto Alegre o homenageava por seu "insuperável patriotismo na defesa dos sagrados direitos da classe militar" ([24]).

É importante ressaltar que as relações íntimas entre as lideranças civis e militares no Rio Grande não significavam uma efetiva fusão entre os dois setores. O exército brasileiro, pelo menos desde a Guerra do Paraguai, estava adquirindo as características de um corpo profissional e institucionalizado dentro do governo, e a "questão militar" não poderia nunca ser reduzida a um simples conflito entre a liderança política gaúcha e a Monarquia. Na realidade, os propagandistas republicanos mais extremados, incluindo Silva Jardim e Júlio de Castilhos, foram marginalizados do movimento de 15 de novembro ([25]): afinal, este foi um movimento militar, em que os civis não deveriam

(21) J. L. Love, 1971, pp. 15-16. Grande parte da análise que se segue é baseada neste excelente estudo. O melhor trabalho sobre os militares na República é o de J. M. Carvalho, 1974, publicado quando este livro já estava pronto.

(22) J. L. Love, ibid., p. 24, cita Silveira Martins dizendo que o "Partido Liberal Rio-grandense se move como um regimento de Frederico o Grande".

(23) J. L. Love, p. 28: "All four of these men had graduate between 1878 and 1885; and all came from ranching families; three of them would govern Rio Grande and the fourth, Pinheiro Machado, was to become the state's foremost representative in the federal senate."

(24) Citado por J. L. Love, p. 31.

(25) Cf. Boehrer, 1954, p. 286, e Boehrer, 1966, pp. 43-57.

intervir. Uma vez implantado o novo governo, no entanto, os civis começaram a se fazer ouvir, ainda que as relações entre os dois setores fossem sempre difíceis e complicadas.

A história do republicanismo no Rio Grande é marcada pelo conflito contínuo e sangrento entre os sucessores do antigo Partido Liberal, que organizaram o Partido Federalista sob a liderança de Silveira Martins, e o Partido Republicano liderado por Júlio de Castilhos. Castilhos sobe ao governo do Estado sob Deodoro, cai quando entra Floriano em 1891, mas volta novamente ao poder pouco depois com o apoio de Floriano e da guarnição militar de Porto Alegre. Centralização e controle do governo estadual, organizado de acordo com os princípios mais autoritários do modelo positivista, e apoio contínuo ao governo federal em troca de apoio militar e político no nível de Estado, tais eram os principais elementos da força e da estratégia política de Castilhos. Enquanto os republicanos se estabeleciam como força política sediada em Porto Alegre e especializada no uso da máquina administrativa em seu favor, a oposição federalista, os Maragatos mantinha suas bases rurais de sustentação na região da fronteira, dando continuidade à tradição caudilhista e rebelde do Rio Grande ([26]). Em geral, no entanto, as duas facções da elite política gaúcha compartilhavam da tendência ao apelo freqüente à insurreição armada, à proximidade entre civis e militares, e à busca de centralização e controle quando no poder, ou descentralização e federalismo quando fora dele. Apesar da grande imigração européia para o Rio Grande, que o transformaria em um dos Estados mais modernos e europeizados do país, as divisões políticas no Estado ignoravam as diferenças étnicas e, em geral, deixavam de incorporar os grupos imigrantes em suas disputas ([27]). Neste sentido a experiência política gaúcha se assemelha à argentina e difere fortemente da norte-americana, que tendia a incluir o imigrante na vida política local tão logo ele se estabelecia.

(26) O nome "maragato", atribuído aos federalistas, parece ter sido originário de um lugar denominado Maragataria, uma passagem na fronteira Brasil-Uruguai. Este nome sugere que os federalistas mantinham fortes laços com aquele país, transferindo-se livremente para o outro lado da fronteira, onde podiam obter suprimentos, santuário, e também um mercado ilegal para seu gado. O próprio Silveira Martins nasceu no Uruguai. Para uma descrição dos conflitos entre Republicanos e Federalistas, veja J. L. Love, 1971, capítulo III.

(27) "Despite the increasingly active role of the *colono* population in the state's economic affairs, the *colonos* played a minor role in politics. The traditional *estancieiro's* economy has its analogue in politics. The vast majority of the establishment and opposition leaders of Rio Grande were members of the landowning class." J. L. Love, 1971, p. 131.

Não teria sentido entrar nos detalhes da grande influência gaúcha durante o período da Primeira República, mas algumas referências adicionais podem ser úteis para completar o quadro. Joseph Love faz um cálculo do número de anos que nativos de cada Estado brasileiro ocuparam ministérios da Primeira República, durante dois períodos: de 1889 a 1910 e de 1910 a 1930. Durante o primeiro período, a participação do Rio Grande foi pequena: somente 2,56 anos, contra 12,64 para Minas Gerais, 9,73 para Bahia e 9,02 para São Paulo. É curioso como São Paulo, o centro do republicanismo federalista, é relativamente marginal, e continua assim. Depois de 1910, o Rio Grande passa do 12.º para o primeiro lugar com 18,13 anos, contra 16,09 para Minas Gerais e 12,37 para São Paulo. Se considerarmos somente os três ministérios mais importantes — Fazenda, Transporte e Justiça — o Rio Grande cai para o segundo lugar (15,14 contra 15,45 para Minas Gerais) enquanto São Paulo, sempre em terceiro, fica bem atrás com somente 6,71 anos ([28]).

A primeira eleição competitiva na história do país foi a de 1910, e o civilismo foi o tema do candidato da oposição, Rui Barbosa. Esta foi também a primeira oportunidade em que um militar, Hermes da Fonseca, se apresentava como um candidato regular para a presidência. Hermes era, evidentemente, gaúcho, e obteve 48 dos 64 mil votos do Rio Grande. Rui Barbosa ganha em seu Estado, a Bahia, com 75% dos votos, e em São Paulo com 74%. Estes dados não podem ser interpretados como representativos da "vontade popular", já que eram sujeitos a manipulações de todos os tipos, legais e ilegais ([29]).

(28) J. L. Love, p. 123, quadro 3.

(29) Estes dados derivam de uma pesquisa feita por Irene Rodrigo Octávio Moutinho sobre os resultados eleitorais na República Velha, baseada em inúmeras fontes, entre as quais os Anais do Congresso Nacional (*Apuração da Eleição de Presidente e Vice-Presidente realizada a 1.º de Março de 1910*). Os dados eleitorais deviam ser confirmados pelo Congresso, o que era feito por critérios estritamente partidários. De uma forma geral, a análise dos resultados eleitorais durante o período sugere que o montante de fraudes talvez seja o melhor indicador de força política do que os próprios resultados oficiais. Rui Barbosa, por exemplo, foi capaz de demonstrar, para sua satisfação, que a vitória eleitoral seria sua, não

Mas eles, certamente, indicam onde o governo central comandava o processo eleitoral, e onde a oposição tinha condições de se manifestar. Apesar de seu grande prestígio pessoal, Rui perde em todos os demais Estados exceto no Rio e no Maranhão.

Uma vez no poder, Hermes trabalha intimamente com o gaúcho Pinheiro Machado na estruturação de um regime forte e intervencionista, assim como na formação de um novo partido, o Partido Republicano Conservador ([30]). Em São Paulo, Pinheiro Machado e Hermes da Fonseca trabalharam juntos para quebrar a liderança política do Estado. Em outros Estados o entendimento não se dá, mas assim mesmo a política de "salvação nacional" cobre todo o país — Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo ([31]). Depois do governo Hermes, somente Minas Gerais, que o apóia desde o início, Rio Grande e São Paulo continuam a desempenhar um papel significativo na política nacional.

4 — *São Paulo e Minas Gerais*

É clássica a interpretação do sistema político da Primeira República em termos do "eixo café com leite", as oligarquias de Minas e São Paulo. De fato, a importância política de São Paulo nunca correspondeu ao que seu crescente peso econômico sugeriria. Apesar do fato de o Partido Republicano Paulista ter apoiado todos os candidatos presidenciais vitoriosos desde 1898, exceto Hermes da Fonseca, o fato é que somente Campos Sales (1898-1902), Rodrigues Alves (1902-1906) e Washington Luís (1926-30) eram daquele Estado. A esta ausência da presidência no período de 1910 a 1926 correspondeu uma participação reduzida nos ministérios, tal como os dados de Love evidenciam.

Existem duas formas de explicar esta aparente marginalização de São Paulo. Uma é argumentar que indicadores tais como cargos presidenciais ou ministeriais não são adequados, e que somente dados referidos a decisões específicas na área de política econômica indicariam ou não a marginalidade do Estado. Assim, Valéria Pena argumenta a favor do poder político efetivo de São Paulo com o fato de que, em um certo momento, o Banco do Brasil dedicou cerca de 70% de seus recursos para apoiar a cafeicultura paulista ([32]). Outra possibilidade é argumentar que, considerando a descentralização do sistema político na Primeira República, o acesso ao poder central não era realmente muito importante para os propósitos da elite econômica e política paulista. Mário Wagner Vieira da Cunha, por exemplo, argumenta que a autonomia dos Estados era muito alta no início, mas tende a decrescer mais para o final da Primeira República. A autonomia do Estado

"amplia-se na República a ponto de livremente contraírem os Estados empréstimos no estrangeiro, de cobrarem impostos de exportação, criarem barreiras fiscais interestaduais e manterem suas próprias forças armadas".

A transferência do centro dinâmico da economia mundial para os Estados Unidos, no entanto, fez com que surgisse

"a necessidade de um entendimento de nação a nação, caindo quase em desuso o apelo a banqueiros particulares. A conquista da presidência da República apresentou-se como necessidade ineludível para a garantia econômica das oligarquias estaduais" ([33]).

Parece certo que setores paulistas controlavam, efetivamente, a maioria dos mecanismos econômico-administrativos relacionados com os interesses do café. Já vimos que o Acordo de Taubaté, que inicia uma política econômica nacional a respeito do produto, foi uma iniciativa paulista. A primeira instituição governamental criada para controlar este setor da economia foi o Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, que controlava o fluxo

fosse a falsificação de resultados. Em resumo, dados precisos sobre as eleições deste período são ao mesmo tempo difíceis de obter e pouco significativos politicamente.

(30) E. Carone, 1971, p. 256.

(31) E. Carone, 1971, p. 265. Pinheiro Machado é a figura central na análise que Love faz do papel do Rio Grande na República Velha. Veja principalmente o capítulo 6 de seu livro, "Pinheiro and His Party" (J. L. Love, 1971).

(32) M. V. J. Pena, 1971, p. 43. A referência é de um artigo de Juarez Távora publicado no *O Estado de São Paulo* e citado também por B. Fausto, 1970, p. 76. Vindo de um tenente revolucionário, o artigo pretendia ser um ataque às pretensões de poder em São Paulo.

(33) M. W. Vieira da Cunha, 1963, pp. 19-20. Veja também J. L. Love, 1973, para uma análise dos vínculos de São Paulo com o sistema econômico-financeiro internacional.

do produto para o Porto de Santos e financiava o armazenamento do excedente. Este Instituto funciona de 1924 a 1931, e a partir daí surgem organizações nacionais que controlam, com autonomia crescente, a economia cafeeira: o Conselho Nacional do Café (1931-3), o Departamento Nacional do Café (1933-46), o Departamento Econômico do Café (1946-52) e, finalmente, o Instituto Brasileiro do Café ([34]).

Na República Velha, os impostos à exportação eram lançados pelos próprios Estados, e representavam cerca de 40% das rendas estaduais no período 1915-29. As importações, no entanto, era taxadas pelo governo central, e representavam cerca de 40 a 50% de sua renda até 1929 ([35]). Dado que a capacidade para importar é função da capacidade de exportar, a diferença entre os dois tipos de impostos representava de fato um mecanismo de transferência de renda dos Estados exportadores para aqueles onde a força política podia influenciar na alocação de recursos federais. Esta situação era, sem dúvida, sentida em São Paulo, onde a parábola da locomotiva e seus vinte vagões era corrente.

Em 1924 uma revolta militar surge em São Paulo, em articulação não muito perfeita com grupos militares do resto do país ([36]). Em São Paulo, a revolta encontra apoio da Câmara de Comércio do Estado, cujo presidente, José Carlos de Macedo Soares, dá um testemunho vivo das queixas do Estado:

"Tinha São Paulo o direito de abandonar a Federação ao domínio — por vezes exclusivo — de estadistas menos adiantados, de permitir a politicagem utilitária do "empreguismo", desanimando todas as coragens cívicas, pelo apoio sistemático aos mandões regionais, pela expropriação injusta dos mandatos? Pois bem: a abstenção de São Paulo não se limitou aos cargos de nomear, que têm constituído o alvo e a ambição de quase todos os homens públicos do país. Perdemos totalmente a influência legislativa, tanto na Câmara Federal quanto no Senado. Fomos completamente excluídos de um dos poderes da República, pois no Supremo Tribunal Federal, a esta hora, não há um único

(34) E. M. Pereira Reis, 1972, pp. 13 e seguintes.

(35) F. A. R. da Silva, 1971, pp. 235-282.

(36) Para a história da Revolta de 1924, veja E. Carone, 1971, pp. 373 e seguintes.

juiz de São Paulo. Entretanto, deles dizia Rui Barbosa: Podemo-nos consolar da fraqueza de seus políticos, ao menos, com a serenidade impoluta dos seus magistrados. Não temos um só representante no Conselho Superior do Comércio. Na Diplomacia, como na Magistratura, na Marinha, como no Exército, nos poderes do Estado, por toda parte, em todos os postos de influência e de autoridade, São Paulo está sistematicamente excluído" ([37]).

O que é notável neste texto é a clareza com que distingue dois tipos de política que existiam no país. Um, "o alvo e ambição de quase todos os homens públicos do país", são os "cargos de nomear", de estabelecer clientelas pela distribuição de empregos. Neste tipo de política o cargo público era algo para ter e gerir como patrimônio pessoal, para aumentar o prestígio e a riqueza pessoal do político — uma espécie de patrimônio pessoal. O que os comerciantes paulistas queriam, no entanto, era outra coisa. Eles tinham seus próprios patrimônios, e estavam interessados em controlar os mecanismos de decisão, em poder influenciar as ações governamentais no sentido de facilitar e ajudar na consecução de seus objetivos econômicos próprios e privados. Para os paulistas, a política era uma forma de melhorar seus negócios; para quase todos os outros, a política era seu negócio. E é nisto que reside a diferença e, em última análise, a marginalidade política do Estado.

Outra expressão do descontentamento paulista no período aparece em um livro publicado em 1930 por um alto funcionário da Secretaria de Finanças de São Paulo ([38]). Fazendo uso de abundante informação estatística, ele sustenta que, no período 1922-24, São Paulo contribuiu com cerca de um terço do orçamento federal, enquanto que Minas recebia a maior parcela destes recursos. Entrando em detalhes ele mostra, por exemplo, que em 1928 o Estado de São Paulo era responsável por 88% do sistema ferroviário estadual, enquanto que em Minas Gerais, que possuía uma rede um pouco maior, 70% era de propriedade federal. Naquele ano Minas concentrava 28% da rede ferroviária federal em seu território, enquanto que somente 4% do total era localizado em São Paulo. Sua análise cobre os gastos

(37) J. C. M. Soares, 1925, p. 12.

(38) M. O. Romeiro, 1930.

federais em correios, saúde e educação; em todos os itens a conclusão é a mesma: a participação mineira nos gastos federais não tem relação com sua reduzida contribuição para a receita federal. Em um curioso apêndice, o autor chega a colocar em dúvida os dados que atribuíam a Minas Gerais uma população superior à de São Paulo: com efeito, argumenta, dada a disparidade do produto entre os dois Estados, ou os dados sobre população são um artifício dos políticos mineiros para conseguir mais recursos, ou os mineiros seriam preguiçosos e improdutivos ([39]).

A historiografia brasileira é particularmente pobre em estudos sobre Minas Gerais como uma região dentro do sistema político nacional. Em um estudo muito citado de duas décadas atrás, Cid Rebelo Horta mostrava como a elite social e econômica mineira estava interligada em uma pequena rede de cerca de 30 famílias ([40]). Estas 30 famílias controlavam a política do Estado do nível local ao nacional, aonde faziam chegar sua influência. Valéria Pena concorda com Júlio Barbosa e outros estudiosos da política mineira ao considerar que o poder de barganha da elite política mineira pode ser explicada pela firme organização e institucionalização de suas fontes de poder local, assim como pela alta densidade demográfica do Estado, cuja causa deve ser referida ao período do ouro do século XVIII. Em outras palavras, fatores institucionais e demográficos pareceriam mais importantes que simples explicações econômicas ([41]).

Na realidade, a estrutura familística fechada da elite política mineira, assim como sua participação tão ativa na política nacional, são argumentos contra as teorias que buscam explicar sua influência política pelo seu controle da terra e dos sistemas de poder local. A política mineira foi quase sempre bastante centralizada, dirigida por um pequeno comitê de notáveis, a "Tarrasca", que tomava todas as decisões importantes dentro do Partido Republicano Mineiro na época da República Velha ([42]).

(39) M. O. Romeiro, ibid., p. 102.

(40) C. R. Horta, 1956.

(41) M. V. J. Pena, 1971, p. 45.

(42) Para um breve sumário do sistema político mineiro durante a República Velha, veja D. V. Fleischer, 1972, cap. 3.

A sociedade e o sistema político brasileiros se tornam cada vez mais complexos e menos estudados quando avançamos além de 1930. Neste ano, Vargas vem para o poder nacional após governar o Rio Grande, dando início a uma nova era na história do país. O ano de 1930 é geralmente considerado como marco inicial do Brasil moderno, e, na realidade, os anos 30 evidenciaram um aumento significativo de vários índices de modernização. Dados precisos são difíceis de obter, já que não houve um censo nacional em 1930 e os de 1920 e 1940 não são comparáveis em uma série de aspectos. Estima-se, no entanto, que a população urbana do país aumentou de 10 para cerca de 30% de 1920 a 1940 ([43]); os gastos governamentais, que se mantiveram praticamente estáveis em termos *per capita* de 1907 a 1943, cresceram no entanto, substancialmente, em termos absolutos, depois de 1930 ([44]). Depois de 1930, itens referidos a "gastos sociais" começaram a surgir no orçamento federal de forma individualizada, chegando a 10% do orçamento em 1940 ([45]). A estrutura ocupacional da população não mudou significativamente: o emprego na agricultura desceu de 69 para 61,1% entre 1920 e 1940, enquanto que o emprego industrial cresceu somente 1%, de 13% em 1920 ([46]).

Interpretações sobre a Revolução de 30 abundam, ([47]) já que existe uma noção corrente de que o entendimento de como o Brasil moderno se inicia é essencial se queremos saber como o país é hoje. Os principais fatos podem ser resumidos em alguns itens. Primeiro, a revolução surge em função de uma crise no arranjo segundo o qual caberia a Minas Gerais a sucessão de Washington Luís, já que este queria eleger seu conterrâneo,

(43) Um sumário do desenvolvimento sócio-econômico do país a partir de 30 encontra-se em P. C. Schmitter, 1971, cap. 2, pp. 20-46. Esta estimativa da urbanização é de P. P. Geizer, 1962.

(44) F. A. R. da Silva, 1971, p. 245.

(45) F. A. R. da Silva, 1971, p. 256.

(46) Quadro 2.1 em P. C. Schmitter, 1971, p. 23. Para dados mais detalhados sobre a industrialização nos anos 20 e 30, Cf. B. Fausto, 1970, pp. 19-28.

(47) A bibliografia sobre a revolução de 30 é bastante extensa. A respeito do tenentismo, veja entre outros a V. de Santa Rosa, 1933; J. D. Wirth, 1964; H. Silva, 1968.

Júlio Prestes. Os principais Estados entraram em conflito: Minas e Rio Grande contra São Paulo e o governo federal. Era, aparentemente, o momento de São Paulo firmar sua hegemonia nacional. O candidato oficial e paulista ganha as eleições, mas termina por perder o poder para Vargas.

Segundo, a vitória de Vargas não foi, certamente, um simples fruto da campanha militar revolucionária, que durou 21 dias, de 3 a 24 de outubro. Ela foi decidida naquele dia quando o alto comando militar resolve depor a Washington Luís, mantendo, assim, relativamente intata a instituição militar. De qualquer forma o impacto da oficialidade jovem, os "tenentes", é grande, e eles vão constituir o grupo que circunda a Vargas não como liderança especificamente militar, mas como liderança política e civil.

Terceiro, a campanha eleitoral de 1930 foi caracterizada pela presença da Aliança Liberal que, pela primeira vez, apresentou uma plataforma criticando as oligarquias estaduais e a ineficiência governamental ([48]). Quarto, a Revolução de 1930 surgiu em um contexto de crise econômica gerada notadamente pelo impacto da crise mundial de 1929 sobre o comércio do café.

Existem duas interpretações predominantes do movimento de 1930, conforme foi evidenciado por Boris Fausto. A primeira supõe um modelo supostamente marxista de desenvolvimento que se inicia com um sistema feudal e um governo central dependente de suas bases rurais. Este sistema tradicional entra em contradição com uma burguesia urbana nascente, e deste confronto surgiria, no futuro, o caminho para a ascensão política do proletariado. Adaptada ao contexto de uma economia de exportação dependente do mercado internacional, esta teoria identifica, em sua forma mais simples, o "feudal" com a agricultura extensiva de exportação, dentro de uma situação de dependência colonial ou semicolonial; assim, a revolução burguesa aparece ao mesmo tempo como nacionalista e antiimperialista. Assim é que muitos autores vêem a Revolução de 30 como a tomada de poder

(48) Várias formas de organização política foram criadas pelos setores mais radicais do movimento revolucionário, incluindo as Legiões de Outubro, o Clube 3 de Outubro e A Legião Revolucionária. Para uma análise destes movimentos, e mais especialmente do último, Cf. P. Flynn, 1970, pp. 71-106.

pela burguesia, senão diretamente pelo menos em termos das conseqüências "objetivas" da política por ela seguida ([49]). Um exemplo típico parece ser o de Octávio Ianni, que diz que

"a revolução de 30, a despeito de não ter sido alimentada preponderantemente pelas burguesias industrial e financeira nascentes, nem pelo proletariado incipiente, deve ser interpretada como um momento superestrutural da acumulação primitiva, que funda a industrialização posterior" ([50]).

É uma afirmação baseada no fato da intensificação das atividades industriais no país depois de 1930. Mas este tipo de explicação *ex-post-facto* traz problemas quando o autor deve explicar como o Estado que hipoteticamente mais se beneficiou da "acumulação primitiva" era também o centro da oposição a Vargas. A solução consiste, no caso, em considerar que esta oposição, e mais especificamente a Revolução Constitucionalista de 1932, "não é um movimento contra-revolucionário senão com referência aos ideais dos componentes não-burgueses da Revolução de 30"... ([51]).

Um outro modelo substitui a burguesia pelas classes médias como fator dinâmico na revolução. Entretanto, não se trata apenas de uma variante menor do primeiro, já que suas implicações são bem distintas. Os teóricos das classes médias pensam menos em termos do processo econômico de industrialização que no processo social de modernização, e "classes médias" ou "setores médios" são conceitos suficientemente amplos para abranger todos os grupos emergentes que não sejam nem um setor da elite política e/ou agrária, nem totalmente assimiláveis a ela.

(49) O trabalho de Boris Fausto é bastante convincente quando demonstra a impossibilidade das interpretações classistas do movimento de 1930. Teoricamente, no entanto, a análise historiográfica bem cuidada cede lugar a uma discussão não muito clara sobre as teorias "dualistas" de desenvolvimento político, tornando difícil compreender a ligação que o autor busca estabelecer entre as interpretações "dualista" e "classista" da história política brasileira. Um exemplo dos erros trazidos pela interpretação classista do movimento de 30, citado por Boris Furtado, é o de André Gunder Frank, que tenta explicar o papel político do Rio Grande em 1930 pela presença de imigrantes europeus e certa industrialização incipiente no Estado. Cf. B. Fausto, 1970; C. A. P. M. Franco, L. L. Oliveira e M. A. A. Hime, 1970; A. G. Frank, 1967.

(50) O. Ianni, 1965, pp. 135-36.

(51) O. Ianni, 1965, p. 138.

O descontentamento crescente de jovens militares após 1920 é visto por muitos autores como um indicador do surgimento do setor médio que até então era excluído do sistema político, e que agora passava a reivindicar maior participação política. A Revolução de 1930 é, então, para tais autores, um movimento essencialmente de classe média que abriu as portas do sistema político a estes novos setores ([52]).

O que chama a atenção enquanto diferença essencial entre os dois tipos de explicação não é tanto o fato de apontarem para grupos sociais diferentes como principais atores da Revolução de 30, quanto o fato de que apresentam uma imagem diferente do papel do sistema político no processo de mudança. No primeiro caso, o fenômeno político nada mais é que um epifenômeno, modificado e explicado pela confrontação entre dois setores do sistema econômico do país. No segundo caso, entretanto, os setores médios são vistos menos como uma classe econômico-social que como um estrato social que possui demandas de consumo, de participação e de poder político. A participação política e o poder político são buscados não como meios para satisfazer os interesses econômicos de um dado setor da economia, mas como um objetivo em si mesmo, do qual derivariam outras formas de participação econômica e social.

Estas duas teses apontam para duas abordagens intelectuais e ideológicas distintas na compreensão da história brasileira, e o que é mais importante, refletem duas tendências no desenvolvimento da sociedade brasileira que geralmente são apontadas como alternativas mas nunca, como deveria ser, como um processo simultâneo de desenvolvimento contraditório ([53]).

(52) Os teóricos das classes médias incluem a V. de Santa Rosa, 1963; A. G. Ramos, 1961; e H. Jaguaribe, 1962. Para um sumário, veja B. Fausto, 1970, e C. A. P. M. Franco e outros, 1970.

(53) A tese das "classes médias" compartilha com a tese da "revolução burguesa" o dom da irrefutabilidade. Fora dos extremos superior e inferior da sociedade, todos são "classe média", um truísmo que não tem demasiado valor explicativo. A insistência em teorias de "classes médias" para a implicação de movimentos sociais na América Latina, incluindo a presença dos militares na arena política, é provavelmente uma sequela de um esquema conceitual que não consegue sair das poucas alternativas de explicação baseadas em três ou quatro classes sociais e suas permutações. "Classes médias" ou, melhor ainda, "setores médios", é uma categoria residual que pode ser usada quando as outras explicações

Os pormenores das duas teorias são um capítulo da história do pensamento social brasileiro, e enquanto tal, não lhe dedicaremos muita atenção. É suficiente dizer que, enquanto os teóricos da revolução "burguesa" tendem a partir de uma tradição marxista, que partilha com a ideologia liberal uma visão de um estado passivo, a inspiração dos teóricos das classes médias origina-se das experiências e ideologias fascistas européias. Virgílio de Santa Rosa, um dos mais lúcidos analistas da Revolução de 30, e um dos teóricos das classes médias, viria a tomar as experiências bolchevista e fascista como exemplos da criação de uma estrutura de Estado eficiente e racional, dirigida pela intelectualidade e setores médios, e preocupada com a destruição da estrutura tradicional de poder em seus países. Azevedo Amaral, um dos mais importantes ideólogos do governo de Vargas, recusa explicitamente a relevância tanto de uma quanto de outra experiência para o caso brasileiro e ignora os setores médios. Vai mais longe ainda: vê o poder local no interior como a fonte telúrica da força nacional e culpa as oligarquias regionais por infestarem o país com a idéia de um Estado liberal exótico e fictício. A Revolução de 30, neste contexto, é vista como um esforço de aproximação da nação com as suas fontes reais, e como o começo de uma nova era. Este componente romântico encontra-se ausente de outros autores da mesma linha de pensamento, porém todos concordam com a idéia de um Estado Central que poderia vir a recuperar a sua autonomia após várias décadas de controle pelas oligarquias regionais ([54]).

Estabelecido como um compromisso entre as oligarquias regionais e um grupo de jovens oficiais e intelectuais modernizantes, surgindo num momento em que ocorria um acréscimo nos níveis de participação política no país, o regime de Vargas logo afastou de si um setor significativo da intelectualidade brasileira que se filiou ao movimento "integralista" e tentou mesmo derrubá-lo em 37, em um esforço para avançar ainda mais a

classistas evidentemente não o podem. Mas este tipo de pseudo-explicação vem algumas vezes de algo mais profundo de que esta dificuldade teórica e conceitual, como estamos vendo.

(54) A. Amaral, 1934. Para uma bibliografia completa e uma análise em profundidade de sua obra, veja o trabalho de A. B. Alcântara, 1967. Para um panorama de nomes e temas na história do pensamento social brasileiros, veja W. G. Santos, 1967.

revolução da "classe média" (54a). A despeito das diferenças individuais e divergências de opiniões sobre as origens históricas dos problemas do país e suas possíveis soluções, não é difícil ver como os ideólogos da "classe média" aceitam a noção (e o ideal) de uma estrutura governamental independente dos interesses de classe e pressões regionais, e que possa agir à vontade na condução da vida do país.

6 — *A Nova Centralização*

Disputas ideológicas à parte, o fato é que o regime político inaugurado em 1930 constituiu na verdade, uma mudança radical em relação aos anteriores, em termos de uma maior centralização e concentração do poder político. Seus líderes, um grupo extremamente jovem em relação ao regime deposto, não eram representantes da "burguesia" nem das "classes médias em ascensão". Eles se identificavam claramente com a tradição política e militar do Rio Grande, e respondiam de forma difusa, incerta e indecisa às demandas oriundas dos setores mais urbanizados do país por medidas de bem-estar social e um aumento da eficiência e força administrativa, militar e econômica do Estado nacional. Ao mesmo tempo, tratavam de manter uma situação de equilíbrio e composição com as elites políticas remanescentes do período anterior e que tinham aderido a Vargas.

As eleições presidenciais durante a Primeira República eram em geral não competitivas (Rodrigues Alves em 1902, Afonso Pena em 1906, Epitácio Pessoa em 1918, Washington Luís em 1926). Quando existia competição, as divisões eram em geral inter-regionais, quase nunca intra-estado. Rui Barbosa, derrotado duas vezes em eleições competitivas, tinha sua base no Estado da Bahia, e Vargas se apoiou em 1930 em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba. O quadro 14 apresenta dados para a comparação entre estas eleições competitivas.

O ano de 1910 presenciou a primeira eleição competitiva na República, da qual participaram cerca de 1,6% da população total do país. Em 1914 o comparecimento foi de 2,14%,

(54a) A referência básica a respeito do integralismo brasileiro é a obra de Hélgio Trindade, *Integralismo*, Difel/Ed. da Universidade do Rio Grande do Sul, 1974.

Quadro 14. Eleições Competitivas Presidenciais durante a Primeira República

	1910	*1914*	*1930*
Estados da oposição	São Paulo, Bahia Rio de Janeiro e Distrito Federal	Bahia	Minas, Paraíba, Rio Grande do Sul
Média percentual de voto para o candidato vencedor da eleição presidencial nos Estados onde ele venceu	87,8 (15 Estados)	95,6 (19 Estados)	85,4 (somente 9 Estados)
Média percentual de votos para o candidato perdedor da eleição presidencial nos Estados onde ele venceu	71,0	62,1	84,8
Percentagem de votantes da população total	1,64%	2,14%	5,10%

Fonte: Dados reunidos por Celina Moreira Franco, Lúcia Lippi Oliveira e Maria Aparecida Hime, "O Contexto Político da Revolução de 30", *Dados* 7, 1970; complementado por informações coletadas por Irene Rodrigo Octávio Moutinho nos *Annaes do Congresso Nacional* e outras fontes.

mas em 1926 (não indicado no quadro) houve somente um candidato, fazendo com que o comparecimento caísse para 2,06%. Somente em 1930, com a campanha da Aliança Liberal, é que o comparecimento supera o nível dos cinco por cento. As eleições de 1930 foram as que mostraram maior competitividade dentro dos Estados, e isto foi mais acentuado no Rio de Janeiro, onde o candidato vitorioso recebeu somente 51% dos votos. Em geral, no entanto, a pauta de unipartidarismo em nível estadual é a mesma tanto nos Estados vencedores quanto nos Estados vencidos, com uma característica adicional: o nível de participação cresceu, em geral, nos Estados opositores. Isto vem de encontro à noção de que a competitividade tende a ampliar o âmbito de participação política, e signi-

fica um início de mudança em relação à norma até então absoluta de participação extremamente limitada (55).

A ampliação da participação e a tentativa de firmar a hegemonia paulista em detrimento de Minas Gerais levou a uma situação na qual o antigo sistema da República Velha não pudesse mais se manter, mas São Paulo nem por isto deixou de perder. O regime de Vargas acentuou cada vez mais a concentração do poder no nível federal, dando nova importância à presença dos militares no governo e aumentando a dependência das oligarquias regionais em relação ao governo central.

Benedito Valadares, que se transformou para muitos no símbolo do político mineiro oligarca e tradicional, dá um testemunho bastante franco a respeito de como iniciou e desenvolveu sua carreira política sob a sombra de Vargas, depois de 1930 (56). O elemento principal de sua estratégia política era a lealdade pessoal absoluta a Getúlio. Neste ponto ele se opunha frontalmente à liderança política mineira do período anterior, como por exemplo Antônio Carlos, que contava ainda com o direito à presidência que cabia a Minas Gerais depois de Washington Luís; e à nova liderança, representada por Virgílio de Santa Rosa ou Gustavo Capanema, que buscava desempenhar um papel político próprio e autônomo.

O que introduz Benedito Valadares a Vargas é sua participação na luta contra os paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932. Ele não se preocupa em justificar sua posição na defesa do regime varguista, e o fato de que fosse recompensado pela sua designação como representante pessoal de Vargas em Minas Gerais mostra que ele tinha razão quanto aos benefícios da lealdade ao chefe. É curioso ver como Benedito Valadares busca a Getúlio depois da morte do presidente de Minas, Olegário Maciel:

"Foi um choque tremendo, pois, além de o estimar muito, ficara desarvorado, sem o chefe ou guia tão necessário aos moços na vida pública. Arthur Bernardes estava do outro lado, Antônio Carlos tinha seus preferidos. Os novos se engalfinhavam na competição política..." (57).

(55) Cf. E. E. Schattschneider, 1960, cap. 1.
(56) B. Valadares, 1966.
(57) B. Valadares, p. 36.

É então que Benedito procura a Getúlio Vargas no Rio, confiando em sua lealdade evidenciada contra os paulistas, e sai do encontro virtualmente como o homem de Getúlio em Minas. Uma vez no poder, ele ensaia algumas tentativas de agir por conta própria, e é particularmente ativo nas articulações que poderiam talvez levá-lo à presidência nas eleições programadas para 1938. Todo seu trabalho é no sentido de conseguir um candidato único, que seria ele, quando percebe que o golpe de 1937 está em marcha, e adere. Benedito Valadares permaneceria na direção do Estado até 1945, quando assume a liderança nacional do Partido Social Democrático. É na sombra de Benedito que outros pessedistas, políticos mineiros famosos como Kubitschek, Israel Pinheiro e José Maria Alkimin, se desenvolveram e cresceram.

Este é, em resumo, o segredo do político mineiro que sobrevive à República Velha; não exatamente o representante das oligarquias rurais, não a expressão de interesses econômicos mal dissimulados, mas o agente aberto do chefe de Estado, agindo de forma aberta, como Benedito em 1932, ou por trás da cortina, como na maior parte de sua vida, mas sempre em um contexto onde o principal trunfo é o acesso ao centro dominante de poder econômico e político, o governo federal. Antes de um representante da oligarquia mineira, Benedito Valadares foi um dos principais instrumentos de seu debilitamento e redução de suas aspirações à liderança e autonomia. É bem verdade que, mais tarde, esta tática voltaria a trazer glória a Minas Gerais, com o predomínio político do P. S. D. e o governo de Kubitschek. Mas era uma glória efêmera, baseada não no desenvolvimento de forças próprias, mas no acesso aos benefícios e privilégios do governo central, que não poderiam ser mantidos indefinidamente.

Se em Minas Gerais a transição para a nova centralização varguista foi relativamente fácil, em São Paulo a situação era muito mais difícil, não somente pelo fato de São Paulo ter estado no lado perdedor da Revolução de 1930, mas, principalmente, porque havia muito pouco em comum entre a nova liderança nacional e os interesses econômicos deste Estado. Warren Dean conta, como anedota ilustrativa, o fato de que, quando João Alberto vem a São Paulo logo após 1930, trata de resolver os problemas trabalhistas no Estado convocando um empresário e

um trabalhador de cada empresa para uma reunião, não se dando conta que a audiência chegaria a onze mil... (58).

Em geral, a política econômica do novo governo era liberal em termos econômicos, apoiando eventualmente demandas populistas que não agradavam em nada aos setores industriais de São Paulo. W. Dean resume a situação dizendo que

"A mudança mais notável no ambiente econômico nos anos 30 foi a crescente intervenção do governo. Mas esta intervenção não tinha em vista acelerar o processo de industrialização, já que as alternativas possíveis da economia de exportação ainda não haviam se esgotado" (59).

Quando, depois de 1937, a perspectiva liberal se transforma em uma política explícita de crescimento econômico e industrialização, o caminho adotado não foi o de apoiar o sistema industrial paulista, e sim de manter a iniciativa sob controle governamental. O governo não poderia, certamente, ignorar os recursos técnicos e humanos existentes em São Paulo, o que proporcionou uma certa identidade de interesses e uma aproximação entre governo e setores industriais; mas a iniciativa empresarial e o comando da situação permaneceu sempre sob a direção do primeiro.

Em 1932 já se havia esvaecido a esperança daqueles que, mesmo em São Paulo, apoiaram a revolução liberal esperando que dela adviesse uma maior descentralização e o reestabelecimento das autonomias regionais. Muitos aliados de Vargas em 30 se colocaram nas barricadas paulistas da Revolução Constitucionalista de 1932. Um deles era o gaúcho João Neves da Fontoura, líder da Aliança Liberal (60). Outro era o paulista Júlio de Mesquita Filho; outro ainda, Borges de Medeiros, líder do Partido Republicano do Rio Grande que havia colocado Vargas na liderança do Estado e apoiado sua candidatura à presidência. Uma vez no poder, com efeito, a lógica da situação parecia ser tal que a nova centralização conduzia, inevitavelmente, à alienação

(58) Relatado por W. Dean, 1969, p. 183.

(59) W. Dean, p. 205. Veja também, no mesmo autor, a descrição dos conflitos entre o Ministério do Trabalho e os industriais paulistas logo após a revolta de 1932, pp. 191-2.

(60) Veja L. N. da Fontoura, 1963, para a narrativa de sua participação no movimento de 1930.

da liderança política mais tradicional. Campeões do federalismo mas promotores da centralização, tal parece ter sido o destino do político gaúcho...

As tendências no sentido de um aumento do poder executivo, de uma participação cada vez maior do Estado na vida social e econômica do país, da cooptação contínua das lideranças locais em todos os níveis, e da subordinação da vida econômica ao processo político seriam firmemente estabelecidas durante o regime Vargas e nunca diminuiriam deste então. Ao mesmo tempo, no entanto, as divisões inter-regionais se transformavam gradualmente em divisões intra-regionais e nacionais, em um processo iniciado no Rio de Janeiro e que continuaria a ser um fenômeno essencialmente urbano. A combinação de uma forte centralização com um sistema eleitoral de participação de massas deram as raízes do que se chamou mais tarde "populismo", e que predominaria após 1945.

CAPITULO VI

A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EM PERSPECTIVA

1 — *A Expansão da Participação Política*

De 1945 a 1964, o Brasil experimenta um período de intensa competição multipartidária, combinada com participação política popular — um período de franco "desenvolvimento político", nos termos das teorias otimistas de desenvolvimento dos anos 50 e 60. Dez anos depois do colapso do sistema, ainda se discutiam diversas alternativas de "descompressão" ou liberalização política, sem que existisse uma visão clara de se e quando isto poderia ocorrer.

Com exclusão das experiências eleitorais frustradas de 1930 e 1934, o período 1945-64 foi o único na história política brasileira em que o país experimentou um sistema de participação política de massas. É possível, assim, assumir uma perspectiva histórica de longo prazo e afirmar que este foi um período excepcional, explicado, talvez, pela onda de liberalismo democrático que passou a imperar em toda a América Latina logo após à Segunda Guerra, e que durou, em média, 15 ou 20 anos, conforme o país. Ainda que isto seja verdade, esta experiência despertou no país um gosto pela liberdade política e a abertura de alternativas, coisas que não poderiam e não deveriam ser esquecidas com facilidade. Conceitualmente, esta experiência coloca o tema da participação no centro da análise do sistema político nacional.

O estudo dos sistemas de participação política tem sido muitas vezes negligenciado devido a uma tendência bastante geral

de considerar o fenômeno político como totalmente inerente ao seu contexto social e econômico e, assim, desprovido de existência própria. É curioso notar que duas tradições intelectuais aparentemente opostas levam ao mesmo resultado. Uma destas tradições deriva, conforme sugeriu Samuel P. Huntington, da falta de experiência norte-americana com os problemas de instabilidade política, o que, por muito tempo, conduziu à noção de que um sistema político estável e eficiente seria decorrência natural do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. É desta perspectiva que deve ser vista a famosa correlação encontrada por S. M. Lipset entre democracia e desenvolvimento, e que serviu de base a uma literatura tão extensa sobre "desenvolvimento político" (1). A outra tendência tem origem marxista, e tende a considerar a esfera política como uma conseqüência simples e direta de estruturas subjacentes de produção. É certo que existem autores, marxistas ou lipsetianos, que têm consciência do problema e tratam de equacioná-lo; mas a influência destas tendências parece ter sido suficiente para difundir um paradigma analítico implícito que tem dificultado bastante a análise da questão.

O fato é que, a partir destas perspectivas, o sistema político enquanto tal é visto como desprovido de dinâmica e determinação próprias. Do ponto de vista da esquerda, ele é percebido como um instrumento de conflito de classe ou de consolidação de uma revolução social vitoriosa, enquanto o centro ou a direita vêem-no como uma simples operação técnica de administração e controle do poder. Cria-se, assim, um abismo conceitual entre os especialistas em economia e sociologia, para os quais o processo político é um simples resultado de fatos econômicos e sociais, e os especialistas em governo e administração pública, para os quais o processo político surge, muitas vezes, como um problema estritamente técnico, de *management*, e sem muita relação com o que ocorre no resto da sociedade. É claro que as coisas não são nunca tão simples assim, mas a profusão de estudos dedicados às influências "políticas" (no sentido de interesses econômicos e sociais) no processo governamental ou às influências também "políticas" (aqui significando governamentais) na vida econômica e social não são suficientes para eliminar os paradoxos de uma sociologia política ou de teorias do desenvolvimento despo-

(1) Cf. S. M. Lipset, 1967, e S. Huntington, 1968, p. 7.

litizadas. Isto fica bastante claro quando se trata de entender o processo político de um país como o Brasil.

A relação entre o que sucede no nível sócio-econômico e no nível político não é nada simples, a começar pelo fato de que existem pelo menos duas mediações importantes entre estes dois níveis. Podemos, na realidade, considerar quatro níveis de análise que podem ser estudados independentemente, antes de serem vistos em inter-relação: o nível econômico, o da estrutura social, o do sistema de participação política e o de governo propriamente dito. Vistos em termos de processos históricos, é possível falar em um processo de desenvolvimento econômico, outro de mudança na estrutura social, outro de crescimento das demandas de participação e outro, talvez, de desenvolvimento político. Dizer que estes processos são "autônomos" não significa, evidentemente, afirmar que eles são empiricamente independentes, mas, simplesmente, que nenhum deles pode ser entendido dedutivamente a partir dos demais (2).

Com estas distinções em mente, é possível utilizar um conceito bastante restrito de desenvolvimento econômico, em termos de crescimento da renda *per capita* e do que isto implica em termos de modificações na tecnologia e na divisão setorial da força de trabalho (3). O conceito de desenvolvimento social aparece na literatura sob o título de "modernização", e se refere ao aumento do bem-estar de uma população de acordo com as

(2) A incapacidade em considerar estes quatro níveis de análise separadamente é responsável por muitos equívocos na literatura sobre problemas de desenvolvimento. Celso Furtado, por exemplo, em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina,* (C. Furtado, 1966) diagnostica bem a crise no nível econômico e as dificuldades no nível político, mas não tem nada mais elaborado a dizer no nível da mobilização social (se refere a isto com a expressão vaga de "massas heterogêneas") e da participação política (dá por suposta a necessidade e viabilidade de uma ideologia de desenvolvimento). Veja a discussão sobre o livro de Furtado em S. Schwartzman, 1967.

(3) O conceito de "desenvolvimento econômico" medido nestes termos, ou em termos de consumo de energia *per capita,* é intencionalmente quantitativo. Existem vantagens analíticas em considerar o desenvolvimento, ou crescimento econômico, independentemente de outras variáveis tais como as de distribuição da renda, estrutura da produção, sistema de propriedade, relações econômicas externas etc., cujas relações empíricas com o crescimento podem então ser estabelecidas. As comparações entre níveis de modernização e crescimento econômico são uma primeira aproximação a isto.

pautas das sociedades modernas de consumo de massa — consumo de bens industrializados, educação, aumento da expectativa de vida, urbanização, consumo de jornais, uso de telefones e correios etc. Mais do que uma simples mudança em pautas de consumo e comportamento, o desenvolvimento social traz em si uma série de elementos que são fundamentais para a compreensão dos fenômenos sociais que dele decorrem: um aumento de comunicações, uma extensão gradativa da escala social de participação, do nível local ao nacional e internacional, um processo de mobilização social, no dizer de Karl Deutsch, que se reflete mais ou menos diretamente na área política como aumento de participação.

Mas assim como a modernização não é uma resultante simples do desenvolvimento econômico, também a participação política não deriva, de forma simples, da modernização social. O processo de modernização antecede, freqüentemente, o de crescimento econômico, quer pela influência dos meios de comunicação de massas e o correspondente "efeito demonstração", quer pela ação do poder político criando centros administrativos que funcionam como pólos de urbanização e modernização, combinados, muitas vezes, com a desagregação de economias rurais. Estes centros modernos geram, a seguir, um certo nível de atividade econômica que lhes dá base, mas que não tem, entretanto, condições de crescimento autônomo a mais longo prazo.

Quando, em que medida e em que condições o processo de mobilização social se traduz em uma demanda de participação na vida pública? É bastante óbvio que não existe uma resposta simples a esta pergunta, que depende, essencialmente, de dois tipos de variáveis. O primeiro tipo se refere à natureza do processo de modernização e mobilização social. A partir das concepções mais simples de Lerner, que via o aumento de participação política, na forma de comparecimento eleitoral, como um desenvolvimento linear dos processos de urbanização e alfabetização (4), a análise mais contemporânea busca nos diversos tipos de assincronias e desequilíbrios de desenvolvimento social e eco-

(4) A linearidade aparece também nos correlatos políticos que S. N. Eisenstadt atribui ao processo de modernização, ou seja, a diferenciação institucional contínua e "uma quebra na auto-suficiência e fechamento dos diferentes grupos e camadas sociais, que são trazidos para um centro institucional e societal comum mais unificado, e começam a influenciar a

nômico a raiz das variações na participação. Sem entrar muito nesta questão, já desenvolvida em outros contextos, é bastante evidente que uma situação em que o desenvolvimento econômico antecede e lidera o processo de modernização levará a um tipo de vivência política muito distinto daquele onde o processo de modernização é anterior e não é seguido, a não ser longinquamente, pelo desenvolvimento econômico (5). No primeiro caso, a participação política tenderia a ser, aparentemente, mais ligada a demandas específicas, propugnando por uma ampliação progressiva das áreas de autonomia e participação, enquanto que no segundo estariam dadas as condições para uma ação política mais preocupada com a satisfação de fins que com a obtenção de meios, e o terreno seria muito mais fértil à trasladação da vida política a um nível simbólico e principista do que na situação anterior.

O segundo tipo de variável se refere às características mais próprias do sistema político. Um sistema político mais institucionalizado é mais capaz, em princípio, de absorver como legítimas novas demandas de participação, enquanto que regimes mais rígidos tenderiam a sentir-se mais ameaçados e, por isto mesmo, a restringir as áreas de participação. O grau de "desenvolvimento" de um regime político só em parte depende do processo de mudança econômica e social e do nível de demandas de participação política que encontra no transcurso de sua história.

esfera institucional e simbólica da sociedade". Há aqui a idéia de um processo de ampliação da esfera de participação similar ao sugerido por Germani (participação restrita, ampliada, total). Este aumento na escala de participação política parece ser inegável, mas não descreve todas as alternativas possíveis de participação. S. N. Eisenstadt, 1966 e G. Germani, 1962.

(5) Análises dos "avanços" e "atrasos" no processo de desenvolvimento, sugerida entre outras partes no artigo pioneiro de Karl W. Deutsch sobre mobilização social, tem sido desenvolvidas independentemente por uma série de autores, com resultados geralmente recompensadores. Um trabalho neste sentido é o de Rosalind e Ivo K. Feierabend, que desenvolve um índice de frustração pela comparação entre indicadores de "criação de desejos" e de "satisfação de desejos" (educação, comunicações de massas, urbanização, por um lado, e crescimento econômico por outro). Outra linha de pesquisas, de orientação mais estrutural é a das equipes da Fundación Bariloche e do Instituto de Sociologia da Universidade de Zurich, sob a direção de Peter Heintz e Manuel Mora y Araujo. Veja K. W. Deutsch, 1966 b; R. e J. K. Feierabend, 1966; P. Heintz, 1970; S. Schwartzman, 1972; M. Mora y Araujo, 1972; R. Kaztman, 1972; A. Passos, 1968 a.

O fato fortuito da transferência da Coroa portuguesa para o Brasil que deu a este país um grau de institucionalização bastante único no contexto latino-americano, que explica muito da relativa estabilidade do sistema político brasileiro no século XIX. As diferenças de experiência colonial da mesma maneira, marcam radicalmente o sistema político dos países da África ao sul do Saara, que se põem em um contínuo que vai desde os últimos vestígios do colonialismo (Angola e Moçambique) até os experimentos de institucionalização mais acabados (Gana e Nigéria), passando pelos frutos da colonização belga e da colonização francesa, das quais os dois Congos servem de exemplo. Estes casos bastam para indicar a relevância de introduzir o histórico e o político, como tal, na análise mais sociológica das demandas de participação, a partir de suas raízes nos processos de modernização social.

Existe uma solução de continuidade quando passamos do primeiro ao segundo tipo de variável, que corresponde quase que à passagem de uma escola de análise política à outra. No primeiro caso, a cadeia explicativa parte da sociedade civil e do sistema de produção para o político, que é visto tão somente como uma resultante ("o sistema político é instrumento dos interesses da classe tal") ou um obstáculo ("as elites tradicionais não satisfazem às demandas crescentes da população...") ao que surge no nível da sociedade e da economia. O sistema político é conceitualizado, nesta perspectiva, com a ajuda de uma ou duas variáveis (esquerda-direita, liberal-autoritário etc.). No segundo caso, o modelo causal é invertido, e o sistema de poder passa a ser visto como algo muito mais complexo e determinante, e explicações e soluções são buscadas nos sistemas de autoridade, ordenações jurídicas, estruturas de comunicação e decisão, sistemas partidários etc. A necessidade de unir estas duas perspectivas é óbvia, ainda que as dificuldades não sejam poucas. A primeira abordagem surge ligada à tradição mais sistemática e analítica da sociologia empírica (o artigo de Karl W. Deutsch, referido anteriormente, é exemplar), enquanto que a segunda está muito mais ligada a uma tradição em que o jurídico e o histórico se conjugam, de forma pouco clara, com esforços de análise mais sistêmica. Este estado de coisas não deixará de se refletir nas partes seguintes deste capítulo.

2 — *Um Esquema de Interpretação*

É conveniente organizar a discussão até aqui em termos semelhantes aos da tentativa feita por Stein Rokkan e S. M. Lipset no sentido de utilizar as categorias funcionais de Talcott Parsons para análise dos sistemas políticos europeus (6). Parsons, como é bem sabido, propõe uma divisão analítica dos sistemas sociais em quatro funções gerais de adaptação *(A)*, realização de objetivos *(goal achievement) (G)*, integração *(I)* e manutenção de normas, ou latência *(L)* — que, aplicadas às sociedades complexas, se traduzem exatamente nos subsistemas econômico, governamental de participação política e de educação e transmissão de valores (família, escola). O estudo de Lipset e Rokkan se refere à estrutura interna do subsistema de participação política, em termos de suas subdivisões. Eles mostram como esta abordagem permite estudar e entender dois dos principais eixos de polarização política: o que liga as funções de adaptação e integração (e que tem a ver com conflitos de tipo econômico-funcional) e o que liga as funções de governo e manutenção de valores (o eixo centro-periferia).

Uma outra alternativa, que utilizamos aqui, é a de pensar nos quatro subsistemas como quatro processos de transformação e desenvolvimento social. O problema da análise dos sistemas de participação política consistirá, então, em avaliar o que ocorre no subsistema de participação política face às interações entre os outros três processos. Assim, é possível considerar o que se passa no subsistema adaptativo "A" como mudanças no processo de desenvolvimento econômico; as mudanças em "G" como o processo de transformação e crescimento da estrutura do Estado; as mudanças em "L" como transformações no sistema de valores sociais e aspirações (que são geralmente medidas em termos de alterações nas taxas de educação e urbanização, e vistas como parte de um processo de "modernização"); e, finalmente, mudanças em "I" como aquelas relacionadas com a estrutura de participação política e social. Se considerarmos que, em um contexto histórico dado, um destes processos pode assumir caráter dominante em relação aos demais, desenvolvendo-se por características próprias e influenciando o desenvolvimento dos outros,

(6) S. Rokkan e S. M. Lipset, 1967.

teremos condições de estabelecer um quadro sistemático de tipos alternativos de participação política:

PROCESSO DOMINANTE (A, G, L)	PROCESSO DEPENDENTE (A, G, L)	TIPOS DE PARTICIPAÇÃO (I)
I. desenvolvimento econômico (A)	crescimento e diferenciação do Estado (G)	representação política clássica, sistemas partidários de tipo europeu
II. crescimento e diferenciação do Estado (G)	desenvolvimento econômico (A)	cooptação política; partidos políticos governamentais, sistemas unipartidários
III. modernização e secularização de valor, crescimento de aspirações (L)	crescimento e diferenciação do Estado (G)	movimentos coletivos por mobilização autônoma, populismo carismático
IV crescimento e diferenciação do Estado (G)	modernização e secularização de valor, crescimento de aspirações (L)	movimentos coletivos por mobilização induzida, nacionalismo, paternalismo.

Uma maneira simples de entender este esquema é pensar que, quando a atividade econômica independe e prepondera sobre a atividade especificamente política, o sistema de participação política consiste, essencialmente, em formas de *representação de interesses econômicos*. Ao contrário, quando é a atividade política que prepondera sobre a atividade econômica, definindo, inclusive, as oportunidades diferenciais de enriquecimento, o sistema de participação política consistirá, essencialmente, em uma disputa pelo controle do Estado ou pelo acesso a posições governamentais, independentemente de uma ideologia ou programa político explícito. Dito ainda de outra maneira, a primeira forma de participação política tem a ver com *decisões* ou *políticas* (no sentido da palavra inglesa *"policy"*), enquanto que a segunda forma tem a ver com *posições,* os "cargos de nomear" a que se referia Macedo Soares. É claro que nenhuma destas formas de participação ocorre de forma pura e isolada, e o sistema de *cooptação* se estabelece exatamente quando tentativas embrionárias de repre-

sentação de interesses são absorvidas, sistematicamente, por uma política derivada do controle de posições governamentais.

Os dois partidos nacionais criados por Getúlio Vargas, o Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro, foram, cada qual à sua maneira, partidos de "posições", governamentais, que funcionaram combinando os recursos do poder com a capacidade de cooptar as lideranças locais e sindicais ascendentes (7). Em ambos os partidos, o poder eleitoral derivava do acesso a posições governamentais e centros de decisão. Geralmente os temas ideológicos ou de princípio eram secundários, e os interesses defendidos pelas lideranças eram relacionados com a distribuição de posições, sinecuras ou facilidades e privilégios de tipo político. Eram partidos que dependiam essencialmente, para subsistir, da companhia do poder, e que se desagregaram tão logo perderam o controle do Estado.

Havia vários tipos de oposição a este sistema hegemônico. Havia a oposição liberal a Vargas, que combinava setores urbanos de classe média e intelectuais com líderes mais tradicionais, marginalizados do sistema pessedista dominante; setores militares, impacientes com a ineficiência e o clientelismo político, que eram o preço do sistema de cooptação; setores operários, que pugnavam por mais militância e envolvimento ideológico por parte de suas lideranças sindicais e partidárias; e setores militares, intelectuais e operários que tratavam de influenciar no sentido de uma política externa e interna mais definidamente nacionalista.

É possível sumariar tudo isto em termos da forma pela qual se obtinha o acesso a posições de governo, e da forma pela qual essas posições eram mantidas ou buscadas. O sistema de cooptação era, alternativamente, considerado adequado em seu escopo, ou necessitando ser ampliado ou reduzido, conforme o setor político em questão. Tanto governo quanto oposição pareciam se alinhar ao longo de um contínuo de maior ou menor abertura e participação (e, neste sentido, um contínuo de tipo

(7) Para uma descrição da história da organização dos partidos políticos brasileiros pós-1945, veja P. J. Peterson, 1962. Para o entendimento do sistema de poder local, veja V. N. Leal, 1948, o trabalho de A. O. Cintra, 1971, e G. A. D. Soares, 1973, cap. VI. O melhor sumário a respeito das relações entre o sistema sindical e o sistema político brasileiro, é, possivelmente, o de P. C. Schmitter, 1971, capítulos 5 e 8.

esquerda-direita), mas mantinham em comum o que estamos denominando, por falta de melhor termo, a "política de cooptação": a busca do controle de agências governamentais como fonte para o exercício do clientelismo, tanto para os que já possuíam poder, como para a incorporação de novos grupos, e também para a expulsão dos antigos.

A intensidade dos processos de urbanização, educação etc. (o que se denomina, em uma palavra, "modernização") acrescenta uma nova dimensão ao quadro político, consubstanciada em aumento das demandas de participação, crescente consciência de objetos políticos, e busca de representação de interesses. É sobre este processo que se exerce, mais caracteristicamente, a política de cooptação, que é, essencialmente, uma política de controle e manipulação das formas emergentes de participação. A distinção entre uma política populista de cooptação e um processo político de mobilização popular fica clara quando distinguimos a "radicalização desde cima" dos processos de demandas crescentes de participação. É possível supor que não existirá, em princípio, mobilização induzida sem participação espontânea, ou, em outras palavras, cooptação, sem algum esforço de representação. Mas o que importa é o peso relativo das demandas crescentes de participação e sua capacidade de organização autônoma em relação à habilidade e aos recursos de que dispõe o sistema de cooptação. Personagens políticos como João Goulart e Brizola, que se valeram do acesso a posições de governo para incentivar a criação de um sistema de mobilização radical em 1963-64, são um bom exemplo desta combinação. Mas o exemplo acabado desta mistura de mobilização, controle desde cima e falta de estruturas efetivas de representação de interesses é o fascismo.

Quando um sistema econômico é dinâmico e possui uma lógica e força internas que conformam o resto da sociedade, grupos sociais e econômicos tendem a se organizar e influenciar as normas e mecanismos de decisão que determinam a distribuição dos recursos gerados pela sociedade. É este tipo de política que estamos denominando "política de representação", da qual os regimes políticos liberais da Europa Ocidental são o melhor exemplo, ainda que não o único possível. O principal elemento destes sistemas é a autonomia econômica e organizacional e a auto-referência dos grupos de interesse. No Brasil, este tipo de política nunca chegou a se desenvolver plenamente, mas adquiriu algumas formas embrionárias de existência na área paulista. Uma

das formas que assumiu foram as ideologias liberais intransigentes, que rechaçavam toda e qualquer forma de intervenção do Estado na vida econômica ou na previdência social; outra, foram os movimentos sindicais de cunho mais claramente "tradeunionistas", que se preocupavam, essencialmente, com problemas salariais e que tinham mais base em sua organização própria que em seus contatos com o Ministério do Trabalho (8). Finalmente, assumia a forma de movimentos populistas de tipo fortemente carismático como o janismo, com pouca estrutura e autonomia nas bases, mas também com pouco controle direto e manipulação desde cima.

O que caracteriza a conversão de um conjunto de grupos de interesse relativamente bem articulado em um sistema político de representação é a generalização das reivindicações e aspirações particulares na forma de movimentos políticos amplos e de objetivos diversificados. Esta transformação de demandas privadas em demandas generalizadas surge, segundo Schattschneider, quando o processo de disputa e negociação política requer e permite a incorporação de setores sociais progressivamente mais amplos na arena política.

É importante ter isto em mente quando nos perguntamos porque a área paulista não deu origem a partidos políticos bem estruturados e de tipo representacional, como seu desenvolvimento econômico e sua relativa marginalidade política sugeririam. Uma resposta possível é que os interesses econômicos da área tendiam, geralmente, a ser atendidos em termos específicos, não dando margem, assim, à formação de uma estrutura de demandas políticas mais permanente. Outra consideração é que grande parte da economia paulista era, e ainda é, fortemente orientada para o exterior, um tipo de vínculo que tende a diminuir o interesse em questões de política interna que não a afetem diretamente. (8a). De uma forma ou de outra, o resultado tendia a ser uma combinação de algumas formas de política representacional, bastante apatia e relativa marginalidade política por parte dos setores mais privilegiados, e radicalismo de tipo carismático

(8) Hélio Jaguaribe já propunha, pelo menos desde 1962, uma distinção entre um setor "cartorial" e um setor mais econômico nos diversos estratos sócio-econômicos brasileiros, inclusive o sindical, que é bem semelhante à sugerida aqui. Cf. H. Jaguaribe, 1962.

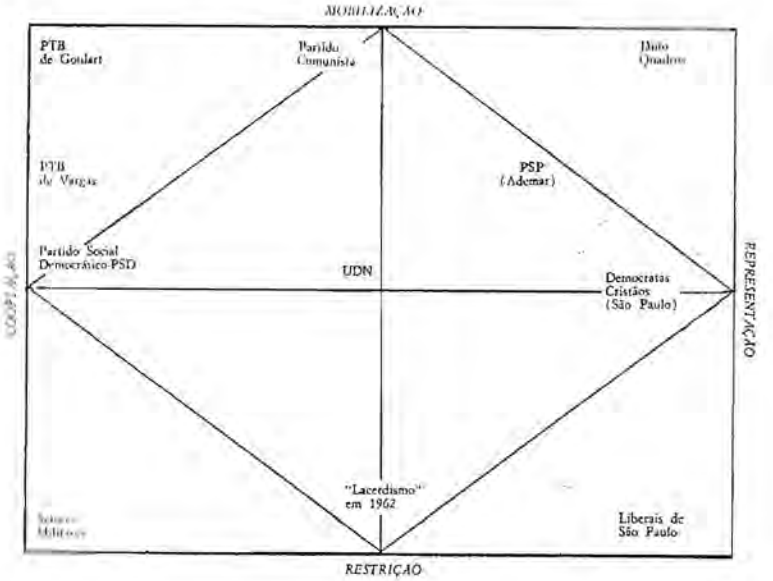
(8a) Veja sobre isto J. L. Love, 1973.

ou esquerdista independente nos setores baixos. Quando a estabilidade deste arranjo era abalada, aumentava a participação, em geral através de uma ideologia de "lei e ordem" ou de um liberalismo que repudiava a política e a interferência governamental na sociedade como algo corrupto, prejudicial e ineficiente. Foi este, em última análise, o caldo de cultivo do janismo.

É possível tentar uma esquematização do sistema partidário brasileiro nesta época, de acordo com a figura 3.

FIGURA Nº 3

GRUPOS E PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL
COOPTAÇÃO E MOBILIZAÇÃO



Um bom teste desta classificação quatripartite é a análise do movimento operário e sindical brasileiro no período 1945-64. Como em outros aspectos, as formas de organização e o comportamento político do movimento sindical em São Paulo sempre foram bastante diferentes das do resto do país. Após 1945, e até o início dos anos 50, alguns dos setores mais militantes e radicais do movimento operário brasileiro estavam localizados em São

Paulo — era o período em que o Partido Comunista era forte naquele Estado e se confrontava abertamente com Getúlio Vargas, resistindo ao controle que o Partido Trabalhista exercia sobre o movimento sindical brasileiro em quase todo o país. Mais tarde, quando os movimentos trabalhista, nacionalista e comunista passaram a se unir dentro da estrutura sindical, uma grande variedade de organizações sindicais não alinhadas começou a surgir em São Paulo, em oposição aos grupos dominantes em nível nacional. O conflito se torna claro na Terceira Conferência Sindical Nacional realizada em São Paulo, em 1960, quando há uma cisão a respeito da tentativa de criar uma Central Sindical única em nível nacional. O resultado foi acentuar mais ainda a marginalidade do núcleo operário paulista em relação ao movimento operário nacional, durante os anos cruciais de 1960-3, o que explica o virtual desaparecimento do movimento sindical brasileiro depois de 1964. Assim como havia uma oposição "direitista" ao sistema PTB-Ministério do Trabalho, havia também uma oposição de "esquerda", que carregava a bandeira da abolição do Imposto Sindical e a independência dos sindicatos em relação ao governo (9). Que a contradição entre os setores paulistas e nacionais não pode ser entendida simplesmente em termos de esquerda e direita fica evidente, quando lembramos que o imposto sindical, que simbolizava o sistema sindical aparentemente derrotado em 1964, nem por isto deixou de existir a partir de então.

3 — *Os Resultados Eleitoriais*

Uma primeira aproximação à análise dos resultados eleitorais no período pós-1945 é dada pelo quadro 15. Todas as eleições

(9) Ilustra bem esse processo a história da tentativa de criação de uma central sindical única no Brasil, descrita por P. C. Schmitter, 1971, pp. 190-3. Em uma nota de rodapé, Schmitter se refere a uma enquete feita pela Conferência Nacional de Círculos Operários, organização de inspiração católica, com dados a respeito da recém-criada Confederação Nacional dos Trabalhadores. Os resultados mostram que sua força era maior em Pernambuco (71% dos sindicatos), depois Pará, Piauí (61%), Maranhão (59%), Guanabara (47%), e finalmente Rio de Janeiro (47%). São Paulo fica bem mais distante, no último lugar, mostrando que a força desta Federação, pretensamente nacional, se correlacionava quase perfeita, mas *negativamente,* com a industrialização dos Estados brasileiros.

presidenciais, exceto a de 1960, foram ganhas pela aliança PSD-PTB. Somente em 1950 é que a aliança se rompe, quando Vargas impõe seu nome, que não havia sido aprovado pela liderança do PSD. O resultado desta tentativa de independência é a derrota do candidato pessedista, Cristiano Machado, e um novo termo no vocabulário político brasileiro, a "cristianização" (os números entre parênteses para 1950 correspondem aos votos dados ao candidato do PSD que, evidentemente, não recebeu o apoio de seu próprio partido). A "cristianização" é uma demonstração, não somente do carisma pessoal de Vargas, como de seu

Quadro 15. Eleições presidenciais no Brasil, 1945-1960: percentagens de votos válidos

	Votos para candidatos do PSD-PTB		*Votos para candidatos da UDN*	*Votos para candidatos do PSP*	*Outros*
BRASIL					
1945 (Gen. Dutra)	55,3%		34,7%	..	9,9%
1950 (G. Vargas)	70,3%	(21,5)	29,6%	..	..
1955 (Kubitschek)	35,8%		30,3%	25,7%	8,2%
1960 (J. Quadros)	32,9%		48,2%	18,8%	..
São Paulo					
1945	57,7%		27,9%	..	14,4%
1950	65,0%	(10,6)	25,0%	..	..
1955	12,7%		33,0%	45,8%	8,4%
1960	15,3%		55,0%	29,6%	..
Minas Gerais					
1945	57,3%		40,6%	..	2,1%
1950	65,2%	(32,3)	34,8%	..	..
1955	58,6%		23,3%	11,5%	6,5%
1960	43,7%		44,5%	11,8%	..
Guanabara					
1945	33,9%		37,5%	..	28,6%
1950	60,5%	(5,1)	29,5%	..	..
1955	29,5%		25,9%	39,4%	5,2%
1960	28,3%		47,2%	24,5%	..

Fonte: Calculados de: Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos,* 1964.

comando sobre a clientela política, que supera a força da liderança de seu partido. Este acontecimento mostra, também, como a força pessoal de Vargas é predominantemente urbana e popular: é em Minas Gerais, exatamente, que Cristiano recebe maior votação relativa. A aliança volta ao equilíbrio quando a hegemonia se coloca nas mãos do PSD, com Juscelino Kubitschek. Em 1960, no entanto, o controle da aliança havia saído totalmente do PSD, em benefício dos setores nacionalistas e sindicalistas que se lançam de forma mais clara e decidida em uma política de mobilização. É neste momento que grande parte da liderança pessedista "cristianiza" seu candidato, o General Lott, permitindo a vitória de Jânio e selando, também, sua própria ruína como partido hegemônico.

A participação de São Paulo no sistema criado por Vargas se dá, no início, através de Adhemar de Barros, criatura política de Vargas naquele Estado durante o Estado Novo. Em 1950, Adhemar se sente suficientemente forte e marginalizado para criar seu próprio partido, o Social Progressista, e se lança como candidato presidencial em 1955 e 1960, ganhando em São Paulo e Rio em 1955, mas recebendo apenas 25% dos votos nacionais. Adhemar foi sempre um candidato regional, excluído do sistema PSD-PTB *versus* UDN e, por isto, sem chances de chegar ao centro do poder.

A eleição de Jânio Quadros em 1960 é a primeira e única vitória paulista no período. Jânio surge sem nenhum apoio partidário, e sobe degrau por degrau desde a Câmara de Vereadores de São Paulo até a presidência. Tinha um forte apelo personalista, seu programa se resumia em honestidade e severidade, e o símbolo da vassoura que ostentava contrastava claramente com sua figura suja e despenteada. Seu ingresso na política nacional se faz através da adoção de seu nome pela UDN, ainda que pouco houvesse de comum entre ele e este partido. Quando no governo, Jânio foi capaz de atrair a oposição de quase todos os grupos e setores, e sua renúncia, oito meses depois, deixaria o país em uma crise política de grande profundidade ([10]).

A eleição de Quadros não significou que o sistema de representação política passou a predominar sobre o de cooptação, mas

(10) Para uma análise da renúncia de Quadros em termos do processo político brasileiro mais geral, veja o trabalho de H. Jaguaribe, 1961.

que uma nova polarização, entre as tendências ao fechamento e as tendências à abertura de participação, passou a imperar. A prevalência do sistema de cooptação fica clara no nível da vice-presidência, onde João Goulart ganha do candidato de Jânio, que não compartia seu apelo carismático e mobilizador.

A erosão progressiva da hegemonia da aliança PSD-PTB pode ser vista com maior profundidade ainda no quadro 16, que mostra os resultados das eleições para a Câmara de Deputados. Este quadro mostra também o crescimento da votação atribuída a alianças e coalizões partidárias. O PSD nunca deixa de ser o maior partido, mas seu tamanho relativo diminui progressivamente com o passar do tempo. O sistema de alianças tem como efeito descaracterizar o sistema partidário, e em 1962 quase metade dos votos é dada a estas alianças. Estas alianças têm resistido a uma análise que as "traduza" em termos de um sistema de polarização partidária coerente, e parecem se dar de maneira aleatória, atendendo a circunstâncias locais. No quadro 17, no entanto, os votos dados às alianças são somados aos dos partidos dominantes em Minas, Guanabara e São Paulo, sendo estes resultados colocados sob a sigla do partido, mas entre parênteses. É uma maneira provisória de analisá-las, mas parece permitir algumas conclusões.

Quadro 16. Eleições para o Congresso, votos dados para partidos e para alianças (votos válidos): 1945-1962. Cálculos percentuais

	PSD	*PTB*	*UDN*	*PSP*	*Outros*	*Alianças e Coalizões*
1945	44,0%	10,5%	27,4%	..	22,1%	..
1950	27,%	16,4%	27,0%	7,3%	12,1%	20,2%
1954	23,1%	15,6%	14,3%	9,3%	10,7%	27,0%
1958	19,0%	15,9%	14,3%	2,5%	11,5%	35,9%
1962	18,3%	14,2%	13,2%	1,0%	5,0%	48,3%

Fonte: Calculados de: Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos,* vol. 6, 1964.

O primeiro fato digno de nota no quadro 17 é o virtual desaparecimento dos grandes partidos nacionais em São Paulo. Se examinamos as alianças eleitorais neste Estado, veremos que, nas eleições de 1958, o PSP fez uma aliança com o PSD, na qual

este último era claramente minoritário (o PSD teve somente 181 mil votos para a Assembléia estadual naquele ano, contra 411 mil para o PSP). Em 1962, a aliança PSD-PSP perde para a aliança de dois partidos eminentemente regionais, o Partido Democrata Cristão e o Movimento Trabalhista Renovador, que também se beneficia da herança política de Jânio Quadros naquele Estado. Tanto Adhemar quanto Jânio são pessoas que visam diretamente ao sistema político nacional, mas esta "nacionalização" da política paulista tem como resultado, precisamente, a destruição do sistema político-partidário nacional.

Quadro 17. Eleições para o congresso. Votos partidários: três Estados, 1945-1962: percentagem de votos válidos

	PSD	*PTB*	*UDN*	*PSP*	*Outros*	*Coalizões e Alianças*
Guanabara (Cidade do Rio de Janeiro)						
1945	17,5%	26,9%	23,1%	2,3%	30,2%	..
1950	14,0%	39,8%	17,9%	7,2%	21,1%	..
1954	10,3%	29,5%	(32,9%)	11,1%	16,2%	35,0%
1958	(14,8%)	28,7%	33,8%	20,6%	2,1%	14,8%
1962	(13,9%)	(49,8%)	30,0%	..	6,3%	63,7%
Minas Gerais						
1945	47,0%	7,2%	22,2%	..	23,6%	..
1950	38,7%	12,9%	29,3%	3,1%	16,0%	..
1954	44,9%	12,5%	25,1%	4,5%	13,0%	..
1958	43,0%	12,3%	19,9%	3,6%	12,2%	..
1962	42,6%	(15,4%)	31,3%	..	10,7%	15,4%
São Paulo						
1945	36,0%	17,9%	21,5%	5,5%	19,1%	..
1950	15,3%	20,9%	13,1%	29,2%	21,5%	..
1954	29,4%	17,2%	8,7%	24,5%	20,2%	..
1958	..	10,7%	9,7%	(38,5%)	41,1%	62,0%
1962	..	(15,1%)	..	(28,2%)	56,7%	89,3%

Fonte: Calculado de: Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, vol. 6, 1964. Os números em parênteses correspondem aos votos dados às alianças (consulte o texto para maiores explicações).

No Rio, em 1962, o PTB entra em aliança com o Partido Socialista e com o ilegal mas ativo Partido Comunista. Somente em Minas a configuração partidária nacional permanece estável, com a coalizão entre o pequeno PTB e o ainda menor PSP.

Tanto no Rio quanto em São Paulo, a eleição de 1962 para a Câmara de Deputados se caracteriza pela presença de fortes candidatos que polarizam os votos. Brizola, apoiado pela coalizão PTB-PSB, concentra 62,8% dos votos em sua coalizão, enquanto que Amaral Netto, da UDN, reúne 47,5% dos votos de seu partido. Em São Paulo, Emílio Carlos absorve 44% dos votos da aliança que o apóia. Em Minas, no entanto, o candidato mais votado, Sebastião Pais de Almeida, obtém somente 10,6% dos votos do PSD, chegando a um total de cerca de 80 mil, em contraste com os 269 mil de Brizola, 123 mil de Amaral Netto e 154 mil de Emílio Carlos.

A concentração de votos nas eleições legislativas era um indicador das polarizações ideológicas que começava a dominar o cenário político nos centros urbanos, e que era mais reduzida justamente em áreas mais rurais, como Minas Gerais ([11]). A representação no Congresso era proporcional à população do Estado, mas o direito de voto era restrito à população alfabetizada; isto dava força adicional ao eleitorado de Estados rurais, que permaneceram bastante imunes ao processo crescente de mobilização política, tão acentuado no Rio, São Paulo e centros como o Recife, Porto Alegre e mesmo Belo Horizonte. A eleição destes deputados supervotados fazia com que o padrão das eleições legislativas fosse próximo ao encontrado nas eleições executivas, em que poucos nomes disputavam os cargos. Mas um hiato se interpunha e crescia entre, de um lado, estes casos excepcionais de legisladores supervotados e as eleições executivas nos grandes centros; e, do outro, os mecanismos eleitorais mais

(11) Cumpre notar que o fenômeno da concentração de votos para o legislativo já existia antes desta época, no Rio de Janeiro. Assim, em 1945, Getúlio Vargas obtinha 24,1% dos votos da cidade do Rio de Janeiro na eleição para o Congresso, e seu filho, Lutero Vargas, chegou a 14,5% em 1950. Carlos Lacerda obteve 24,2% dos votos do Rio de Janeiro em 1954, e ele e Lutero reuniram 42,5% dos votos da cidade naquele ano. Em 1958, Lacerda volta a reproduzir feito semelhante, com 15,4% dos votos. Este fenômeno carioca relacionado a Vargas e seu principal opositor não encontra paralelo, no entanto, no resto do país até o início da década de 60.

tradicionais para a eleição ao Congresso, que ainda predominavam em termos quantitativos. O fato de que o sistema eleitoral para o legislativo fosse capaz, em grande parte, de absorver o processo de mobilização e não se deixar afetar muito por ele explica a tentativa de implantação do sistema parlamentarista em 1961, assim como a legitimação dada pelo Congresso ao governo Castelo Branco, em 1964, que implicou, ainda, na eleição do pessedista José Maria Alkimin para Vice-Presidente da República naquele ano. Tratava-se, no entanto, de uma faca de dois gumes: o conservadorismo do Congresso, que pareceria, em alguns momentos, destiná-lo a um papel crescente de controle e legitimação do Executivo, terminou por marginalizá-lo quase que totalmente do sistema político nacional após 1964 e, principalmente, 1968.

4 — *Conclusões*

Em resumo, pode-se dizer que são identificáveis duas linhas principais de polarização do sistema político-partidário brasileiro a partir de 1945. Uma tinha contornos definidamente regionais, ainda que não de forma exclusiva, e corresponde ao que estamos denominando sistema de cooptação *versus* sistema de representação política. A outra se manifestava no interior de cada um dos pólos acima, como um corte transversal, aproximadamente de acordo com a dimensão esquerda-direita. No sistema de cooptação, é possível pensar que estes pólos são representados pelo PTB e pela UDN, este principalmente em sua versão mineira. No sistema de representação, a esquerda era representada, em 1945 e logo depois, pelo Partido Comunista, que, logo após a guerra, chegou a reunir cerca de 20% dos votos em São Paulo, antes de ser declarado ilegal, em 1947. Outros partidos, também caracteristicamente paulistas, ou com setores paulistas claramente diferenciados, se aliavam no contínuo esquerda-direita, incluindo o Partido Socialista, o Democrata Cristão, o Social Progressista e, finalmente, os setores liberais mais conservadores que não chegaram a formar um movimento partidário explicitamente organizado.

É claro que um esquema analítico deste tipo força um pouco a realidade, e muitos exemplos podem ser encontrados que desconfirmem estas generalizações. O fato, no entanto, é que

um esquema como este, apesar de suas imperfeições, ajuda a entender processos que, de outra maneira, ficariam ininteligíveis. Um exemplo disto é o caso do Partido Comunista que mostra, em sua história, uma curiosa combinação de duas tendências que correspondem, exatamente à polaridade cooptação-representação. Em São Paulo, e em 1945-47, ele é, aparentemente um partido operário de inspiração européia, bastante parecido com o que eram os partidos correspondentes na França ou na Itália, por exemplo. Entretanto, é sabido que sua liderança não tem origem predominantemente operária, e sim militar, a partir da conversão do capitão gaúcho Luís Carlos Prestes ao comunismo durante seu exílio na Argentina e, principalmente, a partir da insurreição de 1935. Isto explica, talvez, a relativa facilidade com que o Partido Comunista se identificaria mais tarde com o movimento nacionalista e com a estrutura sindical oficialista, tratando de radicalizá-los com uma "ideologia de Estado", muito mais do que através de uma ideologia classista que a experiência de sucesso eleitoral em São Paulo poderia sugerir.

O sistema de cooptação, representado pela aliança eleitoral PSD-PTB, começa a entrar em crise exatamente quando os níveis de educação, urbanização e industrialização do país começam a aumentar. Na medida em que aumentava a participação social em várias esferas de atividade, também aumentava a falta de interesse pelo sistema político partidário, o que se expressa no aumento cada vez maior dos votos nulos verificados nas eleições. Isto é particularmente claro em São Paulo, nas eleições para o Congresso. As eleições presidenciais, permitindo maior personalização e polarização de temas, reflete menos claramente esta alienação. Os dados sobre os votos nulos e brancos podem ser vistos no quadro 18.

Os dados sobre comparecimento eleitoral devem ser examinados tendo em vista a proibição do voto ao analfabeto (cerca de 50% da população) e a estrutura etária (cerca de 50% abaixo dos 18 anos). Assim, somente cerca de 25% da população é, em princípio, eleitora, uma porcentagem que varia muito conforme o nível educacional e de idade de cada Estado. O outro elemento importante, que torna impossível comparar estes dados com os de outros países, é a obrigatoriedade do voto. Para os setores mais educados e urbanos o custo de não votar se torna, com o tempo, tão elevado, que a proporção de votantes em relação aos eleitores registrados reflete a atualização dos registros

Quadro 18. Brasil, comparecimento eleitoral, eleições para a presidência e para a Câmara dos Deputados (1945-66)

Ano	População total (100) [a]	Percentual registrado de votantes/população	Percentual real de votantes/número de votantes registrados	Número real de votantes/número de votantes registrados	Percentagem de votos em branco e nulos/votos totais	
					Eleições presidenciais	Câmara dos Deputados
1945	46 590	16,2%	12,8%	83,1%	2,3%	3,2%
1950	51 944	22,0%	15,8%	72,1%	4,3%	7,0%
1954	59 564	25,3%	16,6%	65,5%		6,6%
1955	61 469	24,8%	14,8%	59,7%	5,2%	
1958	67 184	20,5%[b]	18,9%	92,0%[b]		9,1%
1960	70 992	21,9%	19,0%	81,0%	7,2%	
1962	75 695	24,6%	19,6%	79,6%		17,7%
1966	85 139	26,3%	20,3%	77,2%		21,1%
1970	94 508	30,6%	23,7%	77,4%		30,3%

(a) A população total foi retirada do Censo Brasileiro de 1950, 1960 e 1970, com interpolações para outros anos.

(b) O decréscimo no número de votantes registrados e o aumento na percentagem de votantes reais em relação aos votantes registrados, para esse ano, é devido à renovação dos registros eleitorais.

Fonte: Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 8 volumes, 1964-1971.

eleitorais, antes que as disposições dos eleitores. O mesmo não se aplica aos votos nulos e em branco, que indicam realmente falta de interesse e motivação para com o sistema eleitoral, se assumimos que o sistema não está tão acima da compreensão do eleitor alfabetizado. O aumento de 2,3 a 21,1% destes votos é uma indicação global, mas importante, da perda progressiva de correspondência entre o sistema político-partidário e os interesses e motivações dos eleitores (12).

(12) Veja S. Schwartzman, 1973, para uma tentativa mais ampla de interpretar os votos nulos e em branco.

A participação de São Paulo no sistema político eleitoral parece apresentar duas tendências simultâneas. Primeiro, um desinteresse pela política no nível nacional, que parece se acentuar cada vez mais. Por outro lado, e simultaneamente, uma mobilização crescente em um contexto em que proliferam formas de organização social e política. Há uma contradição entre estas duas tendências, pelo menos, duas conseqüências. Primeiro, os grupos mais capazes de se organizar na defesa de seus interesses tendem a se desinteressar pela atividade político-partidária, principalmente daquela que se refere ao nível nacional. Segundo, no nível local, há lugar para uma tentativa de replicação dos mecanismos de cooptação dentro do Estado, através de Adhemar de Barros. Esta tentativa é bem sucedida eleitoralmente, dentro do Estado, mas é incapaz de incorporar os grupos sociais e econômicos mais autônomos e ativos. Com isto, não chega nunca a conferir aos setores organizados da sociedade paulista uma expressão legítima no quadro político nacional.

A vitória de Jânio Quadros e João Goulart, em 1960, une, por um breve período, os dois sistemas, de uma forma duplamente inovadora. Em primeiro lugar, o sistema partidário paulista, até então marginal ou caudatário dos partidos políticos nacionais, passa a primeiro plano, com a UDN aderindo a Jânio. Trata-se de um verdadeiro processo de "nacionalização" da política, que coloca em segundo plano as clivagens regionais e ofusca a diferença entre os sistemas de cooptação e representação, até então bastante estanques. Em segundo lugar, esta nacionalização da política se dá através de um processo de mobilização crescente e polarização ideológica em nível nacional. O padrão de distribuição de votos para as eleições deixa de ser o de Minas Gerais, como foi até 1954, e passa claramente para a Guanabara, que tipifica a eleição presidencial de 1960.

O sistema eleitoral, baseado na cooptação de líderes políticos, no paternalismo e no isolamento político do centro econômico e dos núcleos urbanos não resistiu ao crescimento da mobilização e à nacionalização da política, que fez do peso eleitoral de São Paulo o fator decisivo de vitória. A cooptação política através da mobilização progressiva das massas urbanas, que era a única resposta possível, foi tentada mas fracassou, por falta de apoio econômico, militar e internacional. A alternativa adotada foi, finalmente, a da restrição forçada da participação política, concentrando o poder nas mãos do Executivo e retirando-o

do processo eleitoral. A participação ficaria, assim, limitada ao Legislativo, onde formas mais tradicionais de controle do eleitorado pareciam ainda prevalecer. É importante notar que esta forma foi, a princípio, muito bem recebida pelo PSD, que via no sistema estabelecido depois de 1964 uma possibilidade de continuar sua política clientelística no nível local e regional, tendo, ainda, para sua tranqüilidade, um Executivo forte e independente para impedir as tentativas de mobilização excessiva.

Quadro 19. Eleições para a Câmara dos Deputados: 1966 e 1970 (percentagem de votos)

	São Paulo		Minas Gerais		Guanabara		Brasil	
	1966	1970	1966	1970	1966	1970	1966	1970
ARENA (governo)	34,6%	48,6%	63,6%	48,5%	20,4%	25,3%	50,5%	48,4%
MDB (oposição)	30,0%	16,7%	19,0%	12,2%	54,2%	50,5%	28,4%	21,2%
Em branco e nulos	35,4%	34,6%	17,4%	39,7%	25,4%	24,6%	21,1%	30,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1969, para 1966; e *Boletim Eleitoral*, XXI, 241, agosto de 1971, para 1970.

Com a introdução do sistema bipartidário, as diferenças regionais deixam de ter a clareza que até então apresentavam. Entretanto, o alto nível de participação do eleitorado paulista durante as eleições de 1960 dá lugar a uma massa impressionante de votos em branco, o mesmo acontecendo na Guanabara. Com as restrições à mobilização, a política perde cada vez mais o interesse, tanto quanto tema quanto como profissão, e o Congresso inicia um processo de perda progressiva de substância, que termina por subordiná-lo totalmente ao Executivo, a partir de 1968 (13).

(13) Veja a respeito da decadência do Legislativo S. Abranches e Gláucio A. D. Soares, 1972; W. G. dos Santos, 1972; e C. Brigadão, 1971.

Quadro 20. Votos inválidos (brancos e nulos), eleições presidenciais (porcentagens)

	São Paulo	Guanabara (cidade do Rio)	Minas Gerais	Brasil
1945	3,1%	1,3%	1,3%	2,3%
1950	4,2%	4,6%	4,6%	4,3%
1955	3,5%	2,5%	6,6%	5,2%
1960	5,1%	4,3%	10,0%	7,2%

Fonte: Superior Tribunal Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 8 volumes.

Quadro 21. Votos inválidos (brancos e nulos), eleições para o Congresso (porcentagens)

	São Paulo	Guanabara (cidade do Rio)	Minas Gerais	Brasil
1945	3,9%	1,5%	1,9%	3,2%
1950	9,3%	5,4%	6,6%	7,0%
1954	7,6%	4,5%	6,5%	6,6%
1958	13,6%	6,9%	9,5%	9,2%
1962	29,8%	15,6%	15,1%	17,7%
1966	35,3%	25,3%	17,3%	21,1%
1970	34,6%	24,6%	39,7%	30,2%

Fonte: Superior Tribunal Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 8 volumes, para os anos de 1945 a 1966; e *Boletim Eleitoral*, XXI, 241, agosto de 1971, para o ano de 1970.

Se esta análise é correta, algumas conclusões parecem se impor. Primeiro, fica bastante claro que o sistema político brasileiro, com suas linhas de divisão, não pode ser entendido em termos das dicotomias ou variáveis usuais de campo-cidade, tradicional-moderno ou classe operária-classe burguesa. Todas estas variáveis compartem uma característica comum, que é a de se referirem à "sociedade", sem tomarem em consideração a natureza do Estado. É a consideração explícita da estrutura do Estado em seu desenvolvimento histórico que permite entender o contexto político em sua articulação concreta entre Estado e sociedade, da qual as diferenciações regionais são uma parte fundamental. É isto que permite, em outras palavras, reintroduzir o político na análise política.

Além disto, fica claro também que o processo político brasileiro não pode ser explicado simplesmente pela inserção do país em um contexto internacional de dependência. Fatores externos são, certamente, muito importantes, no sentido de que eles estabelecem os limites, ou as alternativas abertas para o sistema político nacional; mas eles não são suficientes para explicar o processo que conduziu à atual configuração política do país.

Esta análise permite também voltar a especular sobre a questão das possibilidades de reabertura política (ou de "descompressão", de acordo com a terminologia em voga no fim do governo Médici). É bastante claro que, a médio prazo, é difícil conceber o estabelecimento de um sistema político partidário representativo de participação limitada, e funcionando com baixos níveis de coerção. O sistema de clientelismo e cooptação mais tradicional e casuística não resiste às pressões derivadas da explosão demográfica e urbana, e das aspirações crescentes de setores sociais cada vez mais amplos ([14]). Atos que antes eram recursos políticos perfeitamente válidos, de distribuição de favores entre correligionários, passam a ser vistos como corrupção e politicagem, e carreiras políticas solidamente estabelecidas no velho sistema são esvaziadas de uma hora para outra. Com isto o país assiste, em poucos anos, à extinção quase completa de sua antiga classe política, quer através de sanções diretas, quer através da perda de função em um regime em que existem cada vez menos cargos eletivos com responsabilidade significativa.

Se esta é a perspectiva para o antigo sistema de cooptação, que dizer das formas de política mais autenticamente representativas? A revolução paulista de 1932 foi, provavelmente, a última tentativa de destruir o predomínio do poder central em benefício de um sistema político efetivamente baseado na representação de interesses econômicos e regionais autônomos. A partir de 1945, São Paulo permanece relativamente isolado, com um sistema partidário bastante distinto do resto do país, até que volta novamente a aparecer no cenário nacional através da mobilização carismática e da grande participação política corporificada no movimento janista. Esta experiência parece sugerir que é difícil manter formas de representação política efetivas mas relativamente desmobilizadas — e a prova disto é a crise de 1964.

(14) Veja P. Heintz, 1964, para um modelo analítico da crise do sistema clientelístico e distributivista.

Nos últimos anos, o crescimento progressivo do controle governamental sobre o sistema econômico, e a participação crescente do governo na renda nacional e nos investimentos, fazem com que fique cada vez mais difícil a constituição de grupos de interesse autônomos e suficientemente articulados para formarem a base de um sistema político representacional clássico. O mesmo raciocínio vale para os setores assalariados, em um contexto de controle salarial tal que torna inútil e inviável qualquer forma de articulação de interesses mais sistemática.

Existem ainda duas possibilidades, a primeira das quais é a permanência indefinida de um sistema de participação fechado. Não há razão para supor que o sistema de participação política não possa se manter fechado ou fortemente controlado por um longo período de tempo, ainda que com oscilações ([15]). Várias pesquisas realizadas após 1964 parecem indicar que os setores médios e altos urbanos estão dispostos a aceitar e a apoiar um regime fechado, desde que sua situação econômica não se deteriore. Na eventualidade de uma crise, não há porque supor que a tendência seja no sentido de uma maior abertura, já que, muitas vezes, o que ocorre é exatamente o oposto.

A outra alternativa é a expansão da participação política através de mobilização por parte do Estado, ou seja, uma expansão da participação por cooptação. Esta tem sido uma alternativa clássica para regimes centralizados em situações críticas, e tem sido advogada tanto pela "esquerda" quanto pela "direita", como o caminho adequado para o desenvolvimento nacional.

O futuro é o desconhecido. Em última análise, e a longo prazo, as chances de reabertura política em um país como o Brasil parecem depender menos daquilo que ocorrerá no nível da estratificação social e das pressões de participação que daquilo que poderá vir a ocorrer no interior de uma burocracia governamental cada vez maior, na qual interesses públicos e privados se confundem cada vez mais. O sistema político do período 1945-65 parece estar definitivamente enterrado, não somente pelos interesses que se viam ameaçados por um sistema político

(15) Veja a respeito o debate recente sobre "descompressão política", a partir do trabalho seminal de Wanderley Guilherme dos Santos, que mostra como um regime político aberto não é um estado "normal" de existência dos Estados, mas algo a ser conscientemente buscado e produzido, ainda que nem sempre conseguido. Cf. W. dos Santos, 1973.

aberto como também pelos problemas que pareciam inerentes ao sistema: irracionalidade, ineficiência, corrupção, manipulação demagógica etc. Este sistema, ao ser liquidado, não deixou herdeiros, e sim órfãos, que se defrontam agora com a tarefa talvez impossível de reconstruir um sistema político que permita a efetiva promoção da liberdade individual e dos interesses setoriais e, ao mesmo tempo, seja compatível com uma condução inteligente e planejada da vida nacional.

É possível pensar que a próxima etapa na análise do sistema político brasileiro deva se relacionar cada vez menos com os estudos clássicos de comportamento político eleitoral, em termos de votos, ideologias e preferências, e seus substratos sócio-econômicos, e cada vez mais com os problemas de autoridade, decisão, participação e responsabilidade em grandes sistemas organizacionais. Estaremos evoluindo para alguma forma de organização social corporativa? Será possível pensar em formas de representação autônoma e legítima de grupos dentro de um Estado nacional cada vez mais abrangente e centralizado? Qual o papel dos grupos profissionais dentro deste panorama? Quais as chances de participação e presença de grupos e setores sociais que se mantenham à margem deste sistema centralizado? Será possível reverter esta tendência, a longo prazo?

Estas perguntas não são fáceis de responder, nem tampouco são restritas ao contexto político brasileiro. Elas correspondem, na realidade, a uma crise generalizada do sistema político-partidário tradicional em todo o mundo, cujo desenlace é ainda difícil antever.

EPÍLOGO

O MODELO PAULISTA

A primeira versão deste livro terminou de ser escrita no início de 1973. Com a transformação dos Estados Unidos do Brasil em República Federativa, as eleições para os governos estaduais processadas por via indireta e por indicação explícita do governo central, pareceria que após 1964 toda a temática da regionalização e do papel especial de São Paulo na política nacional se houvesse transformado, finalmente, em mera curiosidade histórica. Durante mais de sete anos, o papel de destaque do ministro Delfim Netto nos governos Costa e Silva e Médici parecia indicar duas coisas. Primeiro, que havia um paulista na direção da economia do país, que os interesses paulistas estavam atendidos, e que cessava, por isto, a marginalidade do grande Estado. Mas, ao mesmo tempo, Delfim Netto sempre foi, acima de tudo, um ministro governamental, que mais de uma vez entrou em conflito com os interesses privados, tanto do seu como dos outros Estados. De certa maneira, o período Delfim fazia lembrar o Estado Novo, onde o governo central empreendia uma política vigorosa de desenvolvimento econômico que beneficiava São Paulo e as áreas mais desenvolvidas da economia nacional, mas nem por isto lhes transmitia a liderança.

No início do governo Geisel, no entanto, a questão paulista reassume quase que subitamente um papel central no debate político nacional. É a questão da candidatura de Delfim Netto ao governo paulista, preterida pelo governo central em benefício da de Paulo Egydio Martins.

Não seria possível reconstituir aqui as motivações reais que levaram a esta decisão governamental, já que nenhuma expli-

cação pública foi proporcionada. Não faltaram, no entanto, reações acaloradas na imprensa, nas quais a questão do papel de São Paulo na política nacional foi o tema central. O veto à candidatura Delfim foi interpretado como um veto a um possível líder civil regional, cuja força política dependesse menos de uma delegação de autoridade do governo central e mais de uma base regional própria. A percepção mais nítida da questão em termos de polarizações regionais coube ao jornal *O Estado de S. Paulo,* que editorializava:

"... a discriminação contra São Paulo se manifesta toda vez que alguém de talento, com uma folha de grandes serviços, com personalidade e imaginação, se destaca como figura política de primeira grandeza. É o caso do Prof. Delfim Netto. (...) Mas bastou que se falasse do seu nome para o governo de São Paulo para que poderosas forças se mobilizassem a fim de lhe barrar o caminho de acesso ao Palácio dos Bandeirantes. Um paulista eminente e dinâmico à frente do Estado mais desenvolvido da federação constituiria uma ameaça à continuidade da hegemonia política do Rio Grande do Sul" (1).

Nem com a retirada da candidatura Delfim, no entanto, o tema do papel político de São Paulo deixa de se colocar. Em pronunciamento de 15 de junho, o futuro governador paulista, Paulo Egydio, declara que "o Estado de São Paulo deverá exercer no plano político, a mesma liderança que mantém no terreno econômico" (2), através de um modelo de organização política nacional a ser proposto. A reação da imprensa, no entanto, é cética: O editorial acima citado diria, mais adiante:

"Os paulistas aguardam, agora, que [o Sr. Paulo Egydio] explique como, sendo um homem do Sistema, encontrará a fórmula milagrosa para transformar São Paulo no centro de irradiação do poder político revolucionário, contrariando frontalmente a lógica do Sistema."

Esta lógica não é, como percebe bem o editorialista, um simples problema de confronto regional, ainda que se localize de forma definida no espaço geográfico; mas é exatamente a lógica

(1) Vide *O E. de S. Paulo,* 1974a.
(2) *O E. de S. Paulo,* 1974b.

de um sistema político que subordina as formas de representação política de base econômica ao Estado central:

"Contrariamente à lógica inerente a todas as sociedades nas quais a iniciativa privada desempenha um papel determinante para a produção da riqueza nacional, o poder econômico, entre nós, ao invés de impor, no essencial, o seu projeto de futuro tem permanecido, nas últimas décadas, subordinado a um poder político, que encara com desconfiança o centro nevrálgico da grande indústria brasileira, isto é, São Paulo."

Superado ou amortecido o episódio Delfim, as atenções se voltam ao proposto "modelo político paulista". Em uma série de artigo publicados no *Jornal do Brasil* nos meses de junho e julho de 1974, Carlos Castello Branco especula sobre o significado do pronunciamento do futuro governador paulista. Estaria ele "na impossível tentativa de advertir que sua eleição para governador de São Paulo envolve expressamente o desafio implícito que motivou o veto à candidatura do Sr. Delfim Netto"? Ou estaria agindo por "delegação expressa" do governo central, ao propor uma fórmula política que de paulista tivesse somente a origem de nascimento?

Na prática, o "modelo paulista" anunciado pelo futuro governador parece se consubstanciar no livro *A Democracia Possível,* de autoria de Manuel Gonçalves Ferreira Filho, publicado obscuramente em 1972 quando este não era ainda o futuro vice-governador de São Paulo junto a Paulo Egydio (3). Em que consiste o modelo proposto, e que efeitos teria em relação ao papel de São Paulo no sistema político nacional?

O esquema é relativamente simples. De um lado, está a reorganização da Presidência da República e da divisão de poderes, criação de Conselhos de Estado e outros órgãos, que não examinaremos aqui. Do outro, está a proposta de um esquema piramidal de colégios eleitorais, que é o que nos interessa mais de perto. Por este sistema, toda a população adulta brasileira, incluindo os analfabetos, é organizada em grupos de cerca de 200 pessoas, que elegem entre si um grupo de 20, ou 10%, para constituírem um "colégio eleitoral de 1.º grau". Este colégio elege um outro de 2.º grau, e este um terceiro, todos na proporção

(3) M. G. Ferreira Filho, 1972.

de 10%. Assim, haverá um eleitor de terceiro grau para cada mil eleitores. O colégio de primeiro grau escolhe os candidatos a prefeito, e elege os vereadores; o de segundo grau indica os candidatos a governador nos Estados, e elege os senadores e deputados estaduais; finalmente, os de terceiro grau elegem os deputados federais e indicam o candidato à Presidência da República. As indicações para os postos executivos devem ser feitas por maioria absoluta, e referendadas por voto popular direto.

A principal vantagem deste sistema, apontada pelo autor, é a de aumentar a proximidade entre os eleitores e eleitos, permitindo assim, em princípio, maior conhecimento de causa nas escolhas. Grupos de 200 pessoas podem se reunir em uma sala, discutir, estabelecer conhecimentos diretos e contatos pessoais etc. Os eleitores de primeiro grau poderiam também se organizar em grupos de 200, e assim sucessivamente.

Quadro 22. Composição do colégio eleitoral de 3.º grau (1/1000) da população) dado de 1970

	Norte	*Nordeste*	*Minas*	*GB-RJ-ES*	*São Paulo*	*Sul*	*Centro Oeste*	*Brasil*
Origem Rural (*)	777	6 791	2 326	973	1 751	4 019	1 090	17 727
Origem Urbana (*)	644	4 887	2 624	4 229	7 165	3 229	1 031	23 809
TOTAL	1 421	11 678	4 950	5 202	8 916	7 248	2 121	41 536
Empregados em administração pública	44	225	98	276	254	176	77	2 314
Membros de sindicatos de empregados	45	305	160	546	868	318	72	2 314
Profissionais liberais sindicalizados	—	10	5	29	32	15	—	91
Evangélicos e espíritas (*)	74	333	217	578	650	732	170	2 763
Universitários	13	78	69	120	273	109	25	687
Membros de grupos não territoriais	176	951	549	1 549	2 086	1 350	344	7 005

(*) Baseado na população entre 20 e 69 anos.

Fonte: FIBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1973.

Como seriam formados estes grupos? Depois de rejeitar tanto o princípio da representação territorial, utilizado na maioria dos regimes democráticos, quanto o da representação funcional, ou corporativa, o Prof. Ferreira Filho sugere, em primeira instância, a criação de "círculos ou grupos caracteristicamente políticos", orientados especificamente para a busca do interesse coletivo. Mas, na prática, diz ele, "estes núcleos de base se organizariam tanto sob o critério territorial quanto sob o critério profissional. Não seria aqui o Estado que ditaria unilateralmente o enquadramento. Cada um escolheria, ao inscrever-se eleitor, o quadro em que desejaria exercer seu direito de voto" (4).

Aqui já seria possível submeter o modelo a um primeiro teste. Qual seria a composição do colégio eleitoral, a partir do princípio da escolha voluntária de filiação?

O quadro 22 apresenta uma primeira estimativa para o colégio de 3.º grau, composto de um milésimo dos eleitores. Primeiro, a população foi dividida entre residentes em áreas urbanas (sedes de municípios) e rurais, tomando-se a proporção da população entre 20 e 70 anos. Depois, assumimos, para efeito de raciocínio, que todas as pessoas vinculadas a associações profissionais, grupos voluntários, minorias religiosas ou setores altamente institucionalizados do país prefeririam se associar de acordo com as associações, grupos e instituições a que pertencem, enquanto que o resto da população tenderia a se associar territorialmente. Os setores que serviriam de base a estas associações profissionais e voluntárias sobre os quais existem dados são os sindicalizados, os funcionários públicos, os profissionais liberais, os universitários e os membros de grupos religiosos minoritários (protestantes e espíritas). Os Estados foram agrupados em regiões, individualizando-se, no entanto, Minas e São Paulo, e juntando Rio, Guanabara e Espírito Santo.

Esta elaboração poderia ter sido muito mais precisa, mas isto não é necessário, já que estamos interessados somente nos grandes números. O primeiro resultado que chama a atenção é que somente 7 mil, ou 16,8% dos eleitos (e eleitores) estariam vinculados a associações ou grupos de tipo não territorial. É razoável supor que estes 16,8% residem, sobretudo, nas áreas

(4) M. G. Ferreira Filho, 1972, p. 91.

urbanas (por exemplo, 85% dos espíritas e 64% dos evangélicos vivem em zonas urbanas), o que mesmo assim deixaria ainda cerca de 70% dos eleitores e eleitos destas áreas presos a um sistema de representação territorial.

O que isto significa, na prática, é que o sistema de representação territorial seria o dominante, como tem sido até hoje. Assim, o modelo proposto traria consigo grande parte dos problemas da representação territorial clássica, que se baseia na noção, cada vez menos realista, de que os grupos territoriais de vizinhança constituem efetivamente grupos naturais.

Mas não seria possível supor que o novo sistema de núcleos básicos e ativos de 200 pessoas, no lugar das antigas seções eleitorais de 400, alteraria substancialmente a situação?

Depende de quanto custe e de quem tenha recursos suficientes para mobilizar efetivamente estes núcleos. Com a inclusão dos analfabetos, este sistema piramidal incluiria cerca de 41,5 milhões de pessoas em condições de votar, perfazendo um total de 207 500 núcleos de 200 em todo o país, dos quais quase 90 mil na zona rural. Como manter esta imensa rede de núcleos em efetivo funcionamento?

É possível supor que os grupos sociais não territoriais já existentes (sindicalizados, administradores públicos, minorias religiosas etc.) tenham condições de mobilizar-se de forma independente e autônoma. Mas quem faria o investimento em estruturação e organização de cerca de 300 mil grupos territoriais para fins especificamente políticos?

Existem duas respostas possíveis, os partidos políticos ou o próprio governo. A única experiência de mobilização em tão grande escala feita recentemente pelo governo brasileiro foi através do MOBRAL, com a criação de uma grande rede nacional de comissões municipais (COMUNS). Estas comissões são compostas de figuras de destaque das comunidades locais — políticas, comerciantes, doutores — que podem se utilizar de seus meios e prestígio para a organização da atividade local. Outra experiência mais remota, já especificamente política, foi a da organização do Partido Social Democrático em 1945. Em Minas Gerais, por exemplo o partido foi criado a partir de uma reunião de todos os prefeitos municipais do Estado, convocados por Benedito Valadares. O PSD nasceu, assim, situacionista por vocação e necessidade, e assim permaneceu até se transferir, em massa, para a ARENA.

Em resumo, as organizações locais de tipo territorial funcionam somente sob duas condições. Primeiro, que elas sejam lideradas pelas "elites de poder" locais, sejam elas administrativas, econômicas ou educacionais. Segundo, que elas tenham um patrocínio seja do Estado seja de um partido político nacional para o desempenho desta atividade de mobilização e organização das bases.

O sistema de indicação dos candidatos aos postos executivos por maioria absoluta e sua simples ratificação pelas bases tem como conseqüência que a disputa política não descerá até os núcleos de 200, que terão simplesmente que votar sim ou não nos candidatos únicos indicados pelos colégios. Isto reduzirá bastante o interesse dos candidatos da oposição em mobilizar as bases, já que o efeito desta mobilização só se faria sentir muito depois. Derrotados, sem os recursos que advêm da proximidade do poder, os candidatos da oposição governamental tenderiam a perder interesse na vida política.

O resultado final desta situação seria a implantação de fato de um sistema de partido único ou quase único que controlaria praticamente toda a base de representação territorial. A transferência da indicação dos candidatos ao executivo dos partidos para os colégios eleitorais poderia ter, em parte, o efeito de reduzir a oligarquização das decisões buscada pelo Prof. Ferreira Filho ao sugerir este sistema. Mas a decisão por colégios eleitorais parece conduzir, salvo melhor juízo, a um sistema praticamente unipartidário sob chancela governamental. Seria o renascimento e fortalecimento dos antigos "coronéis" do interior e "cabos eleitorais" dos subúrbios urbanos, com os lavradores elegendo os fazendeiros e os suburbanistas elegendo os comerciantes locais ou os funcionários da prefeitura.

A análise das percentagens dos diversos contingentes de representantes de base territorial ou funcional (quadro 23) mostra uma nítida correlação entre modernização e urbanização, por um lado, e grupos funcionais e associativos por outro. Quase 30% da população dos Estados do Rio, Guanabara e Espírito Santo caem dentro de associações potencialmente existentes, enquanto que a percentagem para o Nordeste é de somente 8%. O dado para São Paulo é de 23,4%. Olhando as percentagens em outro sentido (quadro 24), vemos que quase 30 por cento da

população potencialmente associada não-territorialmente é de São Paulo, sendo outros 22% da área do Rio e Espírito Santo, e 19,3% da Região Sul. Estas três áreas reúnem mais de 70% dos possíveis grupos funcionais não-territoriais, ainda que tenham somente 51,4% dos eleitores.

Quadro 23. Composição do colégio eleitoral de 3.º grau, percentagens por regiões e grandes estados

	Norte	*Nordeste*	*Minas*	*GB-RJ-ES*	*São Paulo*	*Sul*	*Centro Oeste*	*Brasil*
Origem rural	54,6	58,1	47,0	18,7	19,6	55,4	51,4	42,7
Origem urbana	45,3	41,9	53,0	81,3	80,4	44,6	48,6	57,3
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Empregados em administração pública	3,1	1,9	2,0	5,3	2,8	2,4	3,6	2,8
Membros de sindicatos de empregados	9,2	2,6	3,2	10,9	9,7	4,4	3,4	5,6
Profissionais liberais sindicalizados	—	0,1	0,1	0,5	0,4	0,2	—	0,2
Evangélicos e espíritas	5,2	2,8	4,4	11,1	7,4	10,1	8,0	6,6
Universitários	0,9	0,7	1,4	2,3	3,1	1,5	1,2	1,6
TOTAL	12,4%	8,1%	11,1%	29,7%	23,4%	18,6%	16,2%	16,8%

Fonte: Quadro 22.

Estes dados devem ser vistos em relação com o fato de que o modelo político sugerido pelo futuro vice-governador de São Paulo tem sido muitas vezes referido como um "projeto paulista", um modelo que permitiria a São Paulo desempenhar no nível político um papel similar, em influência e atuação, ao que há muito vem desempenhando no nível econômico. É claro, no entanto, que o simples fato de o Prof. Ferreira Filho ser paulista não basta para isto, e os dados acima parecem indicar que os resultados seriam, na realidade, opostos ao que um modelo efetivamente paulista pudesse pretender.

De fato, o sistema proposto tende a dar mais poder aos setores mais atrasados e subdesenvolvidos da sociedade brasileira,

Quadro 24. Composição do colégio eleitoral de 3.º grau, percentagens por categorias sociais

	Origem Rural	*Origem Urbana*	*Empregados em administração pública*	*Membros de sindicatos de empregados*	*Profissionais Liberais sindicalizados*	*Evangélicos e espiritas*	*Universitários*	*Membros de grupos não territoriais*	*Total*
Norte	4,4	2,7	3,8	1,9	—	2,7	1,9	2,5	3,4
Nordeste	38,3	20,5	19,6	13,1	11,0	12,0	11,3	13,6	28,1
Minas	13,1	11,0	8,5	6,9	0,5	7,8	10,0	7,8	11,9
GB-RJ-ES	5,5	17,8	24,0	23,6	31,9	20,9	17,9	22,1	12,5
São Paulo	9,9	30,1	22,1	37,5	35,2	23,8	39,7	29,8	21,5
Sul	22,7	13,6	15,3	13,7	16,5	26,5	15,9	19,3	17,4
C. Oeste	6,1	4,3	6,7	3,1	—	6,1	3,6	4,9	5,1
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Quadro 22.

aqueles mais incapazes de se organizar autonomamente, e por isto mais suscetíveis de enquadramento e cooptação política pelo Estado ou por um partido de tipo dominante ou quase único. Com exceção talvez do Rio de Janeiro e São Paulo, mas mesmo nestes Estados, a maioria numérica esmagadora dos setores de representação territorial manteria os setores mais ativos e autônomos da sociedade afastados dos centros de decisão, ou pelo menos lhes negaria o acesso pelo caminho das eleições representativas. O resultado deste processo seria, de certa forma, antipaulista, já que é este o Estado que concentra mais fortemente as atividades de tipo associativo autônomo.

Em termos mais gerais, o sistema proposto parece dar mais poder aos setores mais atrasados e subdesenvolvidos da sociedade, e por isto mesmo mais dependentes do poder central, em detrimento dos setores mais modernos, dinâmicos e autônomos. Dar maior poder à maioria é, sem dúvida, um corolário necessário da democracia. Mas a situação de dependência política e organizacional destes setores, combinada e acentuada pelas eleições por maioria absoluta dos candidatos aos executivo pelos colégios, parece ter como efeito não a incorporação e promoção dos setores sociais mais marginalizados, mas sim a manutenção de um sistema de "currais eleitorais" do qual o país vem há muito tratando de se afastar.

Na prática, a estrutura piramidal sugerida parece ser apropriada para eventuais mobilizações da periferia pelo Estado ou por partidos políticos nacionais dominantes, como nos sistemas de partido único, ao mesmo tempo em que pode afastar e desestimular os setores sociais e econômicos mais modernos e capazes de organização e participação política autônoma e própria.

Haveria que ver, é claro, se a noção de uma oposição efetiva entre os setores sociais capazes de articulação política independente e os de representação territorial realmente é correta. Seria possível supor, por exemplo, que os sistemas de representação funcional viessem a ser cooptados pelo governo ou pelo partido dominante, tal como sucedia no movimento sindical brasileiro até 1964. No entanto, a correlação tão forte existente entre associativismo e urbanização e desenvolvimento econômico parece indicar que é no setor urbano e mais desenvolvido da sociedade que tendem a surgir organizações políticas próprias e independentes, capazes de autonomia, da busca de valores próprios, assim como de produção de novas lideranças.

Quem sabe se a verdadeira democracia possível não fosse aquela que aceitasse as limitações da representação territorial de maneira mais conseqüente, dando-lhe correspondentemente menos peso e atribuindo mais força às formas de representação funcional ou baseada em associações efetivamente existentes? Uma maneira de fazê-lo seria colocar as duas formas de representação política em colégios eleitorais e câmaras distintas, de tal forma que o setor mais moderno e articulado pudesse compensar, por suas funções legais e constitucionais bem definidas, a inferioridade numérica. Outra forma seria definir áreas de participação nas decisões e na implementação da política executiva por representantes destes setores mais modernos, ao invés de uma centralização do poder nas mãos dos candidatos eleitos por maioria absoluta pelos colégios de base essencialmente territorial. Uma sugestão interessante neste sentido é a de David Apter, que propõe uma câmara baixa

"temperada por representação proporcional ou algum procedimento eleitoral que reflita a força das organizações, antes que simples números. Um homem, um voto não é necessariamente o único princípio a seguir, quando o objetivo seja o de aumentar as possibilidades de coalização e ao mesmo tempo evitar a polarização" (5).

Seja como for, o que surpreende no modelo proposto por Manuel Ferreira Filho é que ele contraria, aparentemente, o que indicaria o sentido comum ao propor, para um governo que se pretende modernizante, racional e efetivo, uma base política tradicional, pouco educada, incapaz de uma presença política própria e independente no cenário nacional. E que, partindo de São Paulo, surja uma proposta que, quando analisada, se revele continuadora do "sistema" a que o editorialista de *O Estado de São Paulo* se referia.

A chave do mistério se revela quando percebemos que existem duas dimensões políticas simultaneamente em jogo, ainda que os participantes da vida política tendam pensar em termos de polarizações únicas. Por uma parte, está o contraste entre o Estado patrimonial, irracional, centralizador, cooptador, e os setores autônomos, descentralizadores, representantes do raciona-

(5) D. Apter, 1971, p. 170. A tradução é minha.

lismo empresarial e capitalista. É este o contraste do qual se queixa Macedo Soares em 1924, que preside à Revolução Constitucionalista de 1932, e que explica o editorial de *O Estado de São Paulo* em 1974. Por outra parte, no entanto, está o contraste entre as ideologias liberais de não intervencionismo, privatismo, *laisser faire,* e as necessidades ineludíveis de planejamento governamental e intervenção do Estado na vida econômica e social do país.

Ao juntar as duas dimensões em uma só, a oposição liberal defende, muito justamente, a tese de que o Estado não deve se sobrepor e controlar a sociedade, e de que é importante que os setores sociais mais dinâmicos e dotados de recursos e autonomia próprios tenham o direito e a oportunidade de se fazer ouvir e de se fazer valer. Ao mesmo tempo, no entanto, esta perspectiva liberal nega a validade do planejamento social, da intervenção do Estado na vida econômica, da possibilidade de definição de valores sociais e nacionais que sejam superiores à simples agregação de interesses privatizados. Ele se confunde, assim, com a defesa do *status quo,* com a manutenção de privilégios econômicos, com o conservadorismo enfim. O reverso da medalha é a defesa extrema do intervencionismo governamental sem consideração para com os grupos sociais autônomos, sem mecanismos explícitos e eficientes de responsabilização dos governantes em relação aos governados, enfim, o autoritarismo.

Creio que este livro mostra, suficientemente, que nem o liberalismo conservador paulista nem o centralismo burocrático autoritário tem condições de se manter e se impor unilateralmente ao Brasil. O equilíbrio político implantado a partir da República Velha combinava, em certo sentido, o pior de dois mundos, o do liberalismo novecentista e o do patrimonialismo burocrático ineficiente e autoritário. O encaminhamento da atual crise política brasileira não pode ser feito a partir de uma ressurreição deste esquema, nem pela subjugação de um de seus lados pelo outro. O que o país necessita é completar simultaneamente duas transições fundamentais. Do lado do Estado, deixar definitivamente para trás o ranço patrimonial, ineficiente, burocratizado e autoritário, em benefício de uma estrutura mais moderna, eficiente, aberta a informações e inovações, e consciente de suas responsabilidades de condução da sociedade brasileira. Do lado da sociedade, deixar para trás o liberalismo enardecido, a identificação falaciosa entre liberdade e privatismo, em benefício de

grupos e setores sociais de tipo também econômico, mas principalmente profissional, organizacional, técnico, científico, religioso etc., que possam recolocar a questão da representação política em termos mais atuais e nacionalmente mais significativos.

O problema crucial dos Estados contemporâneos de origem burocrático-patrimonialista é de como fazer a transição entre uma estrutura ineficiente e pesada, e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador, a uma estrutura ágil, moderna, e capaz de levar a efeito, finalmente, a passagem do subdesenvolvimento e atraso ao desenvolvimento e justiça. O fundamental é que, neste processo, tal sistema político em renovação não fique atado a suas bases mais arcaicas de sustentação, nem caia presa do liberalismo novecentista que gerou, em outros tempos e outros lugares, uma democracia que não chegamos a conhecer.

Qual a possibilidade de que estas transformações ocorram? É difícil dizer, mas a condição para sua ocorrência é bastante clara: é necessário que as duas transformações se processem simultaneamente. O Estado necessita de novos, ativos e vigorosos interlocutores na sociedade para que possa efetivamente se modernizar e conduzir o país com plenitude; e a sociedade necessita de um Estado eficiente, planificador, capaz de desenvolver uma política social de interesse comum e a longo prazo. Do lado do Estado, é necessário que ele assuma cada vez mais sua *responsabilidade* ante a sociedade; no sentido daquele que *responde,* e que dá satisfação de seus atos, como também no sentido daquele que assume a responsabilidade e se compenetra da função social que deve desempenhar. Do lado da sociedade, é necessário que grupos sociais articulados se compenetrem de que o Estado e o planejamento da vida social e econômica estão aqui para ficar, que não há mais lugar no mundo de hoje para a prevalência de interesses privados sobre os interesses coletivos, e que por isto, em última análise, seus melhores interesses consistem em aceitar a existência de um Estado nacional que deve ser conduzido a níveis cada vez mais altos de bom funcionamento e acatamento explícito das necessidades sociais por ela formulada.

Deve ser possível, tarde ou cedo, chegar a este novo pacto social entre Estado e Sociedade, quando não seja pelo fato de que não parecem existir outras alternativas exceto o autoritarismo puro e simples.

É este o desafio.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ABRANCHES (Sérgio Henrique Hudson de), e Cláudio Ary Dillon Soares, 1972 — *As Funções do Legislativo.* Universidade de Brasília, mimeografado.

AGUIAR (Neuma), 1969 — *The Mobilization and Bureaucratic Cooptation of the Working-Class in Brazil.* Washington University, tese de doutoramento, não publicada.

ALCÂNTARA (Aspásia Brasileiro), 1967 — "A Teoria Política de Azevedo Amaral". *Dados,* 2 e 3, Rio.

ALCÂNTARA de Camargo (Aspásia), 1973 — *Brèsil Nord-Est: Mouvements Paysans et Crise Populiste* (tese de doutoramento), Université de Paris, École Practique des Hautes Études, Centre d'Études des Mouvements Sociaux (mimeografado).

ALDEN (Dauril), 1968 — *Royal Government in Colonial Brazil.* Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

ALMEIDA AZEVEDO (Sálvio), 1941 — *Imigração e Colonização no Estado de São Paulo.* São Paulo: Departamento Cultural.

ALMOND (Gabriel Abraham e G. Bingham Powell, Jr.), 1966 — *Comparative Politics, a developmental approach.* Boston; Little, Brown & Co.

ALMOND (Gabriel Abraham e Sidney Verba), 1963 — *The Civic Culture; political attitudes and democracy in five nations.* Princeton, N. J.: Princeton University Press.

AMARAL, (Azevedo), 1934 — *O Brasil na Crise Atual.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, Coleção Brasiliana, n.º 31.

Annaes do Congresso Nacional, 1930 — "Apuração da Eleição de Presidente e Vice-Presidente Realizada a 1.º de março de 1910". Brasil.

APTER (David E.), 1965 — *The Politics of Modernization.* Chicago: The University of Chicago Press.

———— 1968 — "Notes for a Theory of Non-Democratic Representation". *Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization.* Editado por David E. Apter. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

———— 1971 — *Choice and the Politics of Allocation.* New Haven: Yale University Press.

AZEVEDO (Sílvio de Almeida), 1941 — "Imigração e Colonização no Estado de São Paulo". *Revista do Arquivo.* Vol. 75. São Paulo: Departamento de Cultura.

BACHRACH (Peter), 1967 — *The Theory of Democratic Elitism.* Boston: Little, Brown & Co.

BAER (Werner e Aníbal Villela), 1972 — "Crescimento Industrial e Industrialização: Revisões nos Estágios do Desenvolvimento Econômico do Brasil". *Dados,* 9. Rio.

BANFIELD (E.), 1958 — *The Moral Basis of a Backward Society.* New York: The Free Press.

BEIGUELMAN (Paula), 1968 — "O Processo Político no Império, de 1840 a 1869". *Revista Brasileira de Estudos Políticos.* Vol. 22, janeiro. Belo Horizonte.

BENDIX (Reinhard), 1956 — *Work and Authority in Industry.* New York: Wiley.

———— 1960 — *Max Weber — An Intellectual Portrait.* New York: Doubleday.

———— 1964 — *Nation Building and Citizenship.* New York: John Wiley & Sons.

———— 1966 — "Social Stratification and the Political Community". *Class, Status and Power.* Editado por Reinhard Bendix e Seymour M. Lipset. New York: The Free Press.

———— 1970 — "Tradition and Modernity Reconsidered", em *Emblatted Reason.* New York: Oxford University Press.

BERELSON (Bernard; P. F. Lazarsfeld e William N. PcPhee), 1956 — *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign.* Chicago: Chicago University Press.

BOEHRER (George C. A.), 1954 — *Da Monarquia a República (História do Partido Republicano do Brasil) — 1870-1889.* Traduzido para o Português por Berenice Xavier. Rio: Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação.

———— 1966 — "The Brazilian Republican Revolution: Old and New Views". *Luzo-Brazilian Review,* n.º 2, pp. 43-57.

BOXER (C. R.), 1952 — *Salvador de Sá and the Struggle for Brazil and Angola.* Londres. The Atholone Press.

———— 1957 — *The Dutch in Brazil.* Oxford: Claredon Press.

———— 1962 — *The Golden Age of Brazil.* Berkeley: The University of California Press.

BRIGADÃO (Clóvis), 1971 — *Poder e Legislativo no Brasil.* Dissertação de Mestrado. Rio: Instituto Universitário de Pesquisas, mimeografado.

BURNS (Bradford E.), 1970 — *A History of Brazil.* New York: Columbia University Press.

CALMON (Pedro), 1959 — *História do Brasil.* Vol. 3. Rio: José Olympio Editora.

CAMPBELL (Angus; Phillip E. Converse; Warren E. Miller e Donald Stokes), 1960 — *The American Voter.* New York: John Wiley & Sons.

CARDOSO (Fernando Henrique), 1962 — *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional.* São Paulo: Difusão Européia do Livro.

CARNEIRO (J. Fernando), 1950 — *Imigração e Colonização no Brasil.* Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, Faculdade Nacional de Filosofia, Cadeira de Geografia do Brasil.

CARONE (Edgar), 1969 — *A Primeira República (Texto e Contexto).* São Paulo: Difusão Européia do Livro.

———— 1970 — *A República Velha (Instituições e Classes Sociais).* São Paulo: Difusão Européia do Livro.

———— 1971 — *A República Velha (Evolução Política).* São Paulo: Difusão Européia do Livro.

CARVALHO (José Murilo de), 1968 — "Estudos de Poder Local no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Políticos.* Junho, n.° 25-26, pp. 213-248. Belo Horizonte.

———— 1974 — "As Forças Armadas na Primeira República: O Poder Desestabilizador". *Cadernos do Departamento de Ciência Política,* 1, março, Belo Horizonte.

CASTRO (Antônio Barros de), 1971 — *Ensaios sobre a Economia Brasileira.* Vols. 1 e 2. Rio: Editora Forense.

CAVES (Richard), 1965 — "Vent for Surplus Models of Trade and Development". *Trade, Growth and the Balance of Payments.* Editado por E. Baldwin e outros. Amsterdam: North Holland Publishing House.

CINTRA ((Antônio Octávio e Fábio Wanderley Reis), 1966 — "Política e Desenvolvimento: O Caso Brasileiro". *América Latina.* Vol. 9, p. 3.

———— 1971 — "A Integração do Processo Político no Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura". *Revista de Administração Pública.* Vol. 5, p. 2. Rio: Fundação Getúlio Vargas.

———— 1974 — "A Política Tradicional Brasileira: Uma Interpretação entre o Centro e a Periferia". *Cadernos do Departamento de Ciência Política,* 1, março, Belo Horizonte.

COARACY (Vivaldo), 1965 — *O Rio de Janeiro no Século Dezessete.* Rio: José Olympio Editora.

CONVERSE (Phillip E.), 1964 — "The Nature of Belief Systems in Mass Politics". *Ideology and Discontent.* Editado por David E. Apter. New York: The Free Press.

CORNBLIT (Oscar), 1967 — "Imigrantes y Empresarios en la Política Argentina". *Desarollo Económico.* Vol. 6, p. 24.

CORTES CONDE (R. e Ezequiel Gallo), 1967 — *La formácion de la Argentina Moderna.* Buenos Aires: Paidos.

COSER (Lewis), 1956 — *The Functions of Social Conflict.* Glencoe: The Free Press.

COX (Oliver Cromwell), 1964 — "The Preindustrial City Reconsidered". *The Sociological Quarterly.* pp. 133-144.

CUNHA (Euclides da), 1940 — *Os Sertões (Campanha de Canudos).* Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.

DAHL (Robert), 1968 — "Power". *International Encyclopedia of Social Sciences.* Vol. 12, pp. 405-415. New York.

DEAN (Warren), 1969 — *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945.* Austin: The University of Texas Press.

DEER (Noel), 1949 — *The History of Sugar.* Vol. 2. Londres.

DELFIM NETTO (Antônio), 1959 — *O Problema do Café no Brasil.* São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo.

KEUTSCH (Karl W.), 1966a — *The Nerves of Government.* New York: The Free Press.

———— 1966b — "Social Mobilization and Political Development". *Political Development and Social Change.* Editado por Finke e Gable. New York: Wiley.

DI TELLA (Torcuato S.), 1972 — "La Búsqueda de la Fórmula Política Argentina". *Desarollo Económico,* vol. 11, 42-44.

DIAZ ALEJANDRO (C. F.), 1967 — "The Argentine Tariff, 1906-1940". *Oxford Economic Papers,* vol. 19, 1. (Março).

DIEGUES (Hector L.), 1968 — *Argentina y Austrália: Algunos aspectos de su desarollo.* Documento de Trabajo, n.° 38. Buenos Aires: Instituto Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas.

DIEGUES (Manuel Jr.), 1964 — *Imigração, Urbanização, Industrialização.* Rio: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais.

Diretoria Geral de Estatística, 1895 — *Recenseamento Geral de 1890,* Distrito Federal. Rio de Janeiro, pp. 416-421.

DUARTE (Nestor), 1930 — *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional,* vol. 172, 19. São Paulo: Companhia Editora Nacional, col. Brasiliana.

EISENSTADT (S. N.), 1966 — *Modernization: Protest and Change.* Prentice-Hall.

Estado de Minas Gerais, 1929 — Secretaria da Agricultura. *Minas Gerais e o Bicentenário do Cafeeiro no Brasil.* Belo Horizonte.

O Estado de São Paulo, 1973 — "O Mau Aluno de História". Editorial, dia 7 de janeiro, domingo.

———— 1974a — "São Paulo, Potência Política". Em "Notas e Informações", p. 3, dia 23 de junho.

———— 1974b — "Egydio: de São Paulo sairá o modelo político", dia 16 de junho de 1974, p. 4.

FAORO (Raymundo), 1958 — *Os Donos do Poder — Formação do Patronato Político Brasileiro.* Porto Alegre: Editora Globo.

FAUSTO (Boris), 1970 — *A Revolução de Trinta, Historiografia e História.* São Paulo: Editora Brasiliense.

FEIERABEND (Rosalind e Ivo K.), 1966 — "Agressive Behavior Within Politics, 1948-1962 — A Cross-National Study". *Journal of Conflict Resolution,* vol. 10, 3.

FERREIRA FILHO (Manoel Gonçalves), 1972 — *A Democracia Possível.* São Paulo: Editora Saraiva.

FERRER (A. e E. L. Wheelwright) (s. d.). *Industrialization in Argentina and Australia: A Comparative Study.* Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigationes Económicas.

FERRER (Vicente), 1914 — *Guerra dos Mascates.* Lisboa: Livraria Ventura Abrantes.

FLEISCHER (David V.), 1972 — *Political Recruitment in the State of Minas Gerais, Brazil (1890-1970).* Tese de PhD. para a University of Florida, mimeografada.

FLYNN (Peter),)1970 — "The Revolutionary Legion and the Brazilian Revolution of 1930". *Latin American Affairs.* Editado por Raymond Carr. Londres: Oxford University Press.

FONTOURA (João Neves da), 1963 — *Memórias, II, A Aliança Liberal e a Revolução de 1930.* Porto Alegre: Editora Globo.

FRANCO (Celina do Amaral Peixoto Moreira; Lucia Lippi; e Maria Aparecida A. Hime), 1970 — "O Contexto Político da Revolução de 30". *Dados,* 7.

FRANK (Andrew Gunder), 1967 — "Capitalist development and underdevelopment in Brazil". *Capitalism and Underdevelopment in Latin America.* New York: Monthly Review Press.

FREYRE (Gilberto), 1944 — *Formação da Sociedade Brasileira.* Rio: Editora José Olympio.

FURTADO (Celso), 1966 — *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

———— 1968 — *The Economic Growth of Brazil — A Survey From Colonial to Modern Times.* Tradução de R. W. de Aguiar e E. C. Drysdale. Berkeley: University of California Press.

———— 1972 — *Formação Econômica do Brasil.* São Paulo: Companhia Editora Nacional. 11.ª edição.

GALLO (Ezequiel), 1967 — "The Argentine Tariff, 1906-1940". *Oxford Economic Papers,* vol. 19, 1.

———— 1970 — "Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina, 1880-1930". *Latin American Affairs.* Editado por Raymond Carr. Oxford; Oxford University Press, St. Antony's Papers, n.º 22.

GEIGER (Pedro Pinchas), 1962 — *Evolução da Rede Urbana Brasileira.* Rio: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais.

GERMANI (Gino), 1962 — *Política y Sociedad en una Época de Transición.* Buenos Aires: Paidós.

GERSCHENKRON (Alexandre), 1962 — *Economic Backwardness in Historical Perspective.* Cambridge: Harvard University Press.

GOLGHER (Isaias), 1956 — *Guerra dos Emboabas.* Belo Horizonte: Ed. Itatiaia.

HEGEL (G. W.), 1940 — *Principes de la Philosophie du Droit.* Tradução de Andre Kaan. Paris: Gallimard.

HEINTZ (Peter), 1964 — "El Problema de la Indecisión Social en Desarollo Económico". *Anales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,* vol. 1, 1.

———— 1970 — *Un Paradigma Sociológico del Desarollo.* Buenos Aires: Editorial del Instituto.

HIPPOLYTE (Jean), 1965 — *Études sur Marx et Hegel.* Paris: Marcel Riviere.

HOFFERBERT (Richard), 1966 — "The relation between Public Policy and some structural and environmental variables in American States". *APSR* 60, Março, pp. 73-82.

HOLANDA (Sérgio Buarque de), 1960 — *História Geral da Civilização Brasileira.* São Paulo: Difusão Européia do Livro.

———— 1966 — "Movimentos da População em São Paulo no Século XVII". *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros,* 1.

HORTA (Cid Rebelo), 1965 — "Famílias Governamentais de Minas Gerais". *Segundo Seminário de Estudos Mineiros.* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

HUNTINGTON (Samuel P.), 1957 — *The Soldier and the State.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

———— 1968 — *Political Order in Changing Societies.* New Haven: Yale University Press.

IANNI (Octávio), 1965 — *Estado e Capitalismo.* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

IGLÉSIAS (Francisco), 1957 — "Suplemento Literário". *Estado de São Paulo,* 16 de março.

1958 — *Política Econômica do Governo Provincial (1835-1889).* Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro.

JAGUARIBE (Helio), 1961 — "A Renúncia do Presidente Quadros e a Crise Política Brasileira". *Revista Brasileira de Ciencias Sociais.* Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, vol. 1, n.º 1.

———— 1962 — *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político.* Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura.

KAMENKA (Eugene), 1962 — *The Ethical Foundation of Marxism.* New York: Routledge and Kegan Paul.

KAZTMAN (Ruben), 1972 — "Dependency and the Absorption of Social Tensions in Latin American Nations". *A Macrosociological Theory of Societal Systems.* Editado por Peter Heintz. Bern: Hans Huber Publishers.

KEY (V. O.), 1949 — *Southern Politics.* New York: A. Knopf.

KIENEN (Mathias C.), 1954 — *The Indian Policy of Portugal in the Amazon Region.* Washington: Catholic University of America.

KLEIN (S. Herbert), 1969 — "The Colored Freedmen in Brazilian Society". *Journal of Social History,* vol. 3, n.º 1, p. 50.

KUHN (Thomas S.), 1962 — *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago: Chicago University Press.

LAFER (Celso), 1965 — "O Problema dos Valores n'Os Lusíadas". *Revista Camoniana,* vol. II. São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Portugueses.

LAMOUNIER (Bolivar), 1969 — "Ideologias Conservadoras e Mudanças Estruturais". *Dados*, 5. Rio de Janeiro.

LEAL (Victor Nunes), 1948 — *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro.

LEFF (Nathaniel H.), 1969 — "Long-Term Brazilian Economic Development". *The Journal of Economic History*, September.

———— 1972 — "Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Regional: Origens do Caso Brasileiro". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26, 1, jan-março.

LEITE (Mario), 1961 — *Paulistas e Mineiros Plantadores de Cidades*. São Paulo: Edart.

LEITE (Serafim), 1938-1950 — *História da Companhia de Jesus no Brasil*. 10 volumes. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

LERNER (Daniel), 1958 — *The Passing of Traditional Society*. New York: Free Press.

LIMA (Alcides), 1935 — *História Popular do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Livraria O Globo.

LIMA JUNIOR (O. B. de; L. M. Gomes Klein; e A. Soares Martins), 1970 — *O Advogado e o Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Dados.

LINZ (Juan), 1964 — "An Authoritarian Regime: Spain". *Cleavages, Ideologias, and Party Systems*. Editado por Erik-Allardt e Yrjo Littunen. Helsinki: Academic Bookstore.

———— 1966 — "The Eight Spains". *Comparing Nations*. Editado por L. Merrit e S. Rokkan. New Haven: Yale University Press.

LIPSET (Seymour Martin), 1967 — *O Homem Político* (Political Man). Tradução de Álvaro Cabral. Revisão técnica de Moacir Palmeira e Otávio Guilherme Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editora.

LOBO (Eulalia Maria Lahmeyer), 1965 — "'Alguns Aspectos da História da Mesa do Bem Comum dos Mercadores". *Atas do Quinto Coloquio Internacional de Estudos Luso-Brasileiros*.

LONG (G.), 1947 — "Australia in the Second World War". *Australia*. Editado por C. Hartley Grattan. Cambridge: Harvard University Press.

LOVE (Joseph L.), 1971 — *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford: Stanford University Press.

———— 1973 — "External Financing and Domestic Politics: The Case of São Paulo, Brazil, 1889-1937". Editado por Robert E. Scott em *Latin American Modernization Problems*, University of Illinois Press, pp. 236-259.

LOWI (Theodore J.), 1964 — "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*, 14, 4, junho.

———— 1969 — *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. New York: W. W. Norton & Co.

MACHIAVELLI (N.), 1940 — *The Prince*. New York: The Modern Library.

MAGALHÃES (Irene Maria), 1970 — "Antecedentes da República: Intervencionismo Militar e legimitidade". *Dados*, 7. Rio de Janeiro.

MAIA (Prado), 1965 — *A Marinha de Guerra do Brasil na Colônia e no Império*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio.

MANCHESTER (Alan K.), 1933 — *British Pre-eminence in Brazil, It's Rise and Decline*. Chapel Hill: Univ. North Carolina Press.

———— 1969 — "The Transfer of the Portuguese Court to Rio de Janeiro". *Conflict and Continuity in Brazilian History*. Editado por H. H. Keith e S. F. Edwards. Columbia, So. Carolina: Univ. of South Carolina Press.

MANNONI (O.), 1956 — *Prospero and Caliban: The Psychology of Colonization*. New York: Praeger.

MARSHALL (T. H.), 1964 — *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday & Co.

MARX (Karl), 1843 — "Critique of Hegel's Philosophy of the State", em Easton, Loyd D. e Kurt H. Guddat, *Writings of the Young Marx on Philosophy and Society*. Garden City, New York: Anchor Books, 1967.

———— 1967 — *Fondements de la critique de l'Economie Politique*. Tradução de Roger Dangeville. Paris: Anthropos.

MCCLELLAND (David C.), 1961 — *The Achieving Society*. Princeton: D. Van Nostrand.

MELO (J. Soares de), 1929 — *A Guerra dos Emboabas*. São Paulo: n. p.

MELO (Mario), 1941 — "A Guerra dos Mascates como afirmação Nacionalista". *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico de Pernambuco*, vol. 36.

MERTON (R. K.), 1957 — "Latent and Manifest Functions". *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press.

———— 1967 — *On Theoretical Sociology (Five Essais, Old and New)*. New York: Free Press.

MILLER (W. D. e Stokes), 1963 — "Constituency Influence in Congress". *American Political Science Review*, vol. 57, 1, março.

MINAS GERAIS (Estado de), 1929 — *Minas Gerais e o Bicentenário do Cafeeiro*. Belo Horizonte: Secretaria da Agricultura.

MOOG (VIANA), 1954 — *Bandeirantes e Pioneiros*. Rio de Janeiro: Ed. Globo.

MOORE (Barrington Jr.), 1966 — *Social Origins of Dictatorship and Democracy-Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

MORA Y ARAUJO (Manuel), 1972 — "Structural Tension, Economic Development and Changes in the Level of Conflicts". *A Macrosociological Theory of Societal Systems*. Editado por Peter Heintz. Berna: Hans Huber Publishers.

MORNER (Magnus), 1953 — *The Political and Economic Activities of the Jesuits in the La Plata Region*. Stockholm: Institute of Ibero-American Studies.

MORSE (Richard M.), 1964 — "The Heritage of Latin America". Editado por Louis Hartz. *The Foundation of New Societies*. New York: Harcourt.

———— 1970 — *Formação Histórica de São Paulo.* São Paulo: Difusão Européia do Livro.

MURVAER (Vatro), 1966 — "Some Tentative Modifications of Weber's Typology: Occidental vs. Oriental City". *Social Forces,* vol. 44, março.

NEIVA (Artur Hehl), 1945 — *O Problema Migratório Brasileiro.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

———— e J. Fernando Carneiro), 1950 — "Ligeiras Notas a Respeito do Quadro da Imigração no Brasil a partir de 1819". *Imigração e Colonização no Brasil.* Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, Faculdade Nacional de Filosofia.

NETTL (J. P.), 1968 — "The State as a Conceptual Variable". *World Politics,* vol. 20, 4.

NUN (José), 1965 — "A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup". *Thends in Social Science Research in Latin American Studies.* Editado por José Nun. Berkeley: University of California, Institute of International Studies.

NURKSE (Ragnar), 1968 — "Contrasting Trends in the 19th and 20th Century World Trade". Reprinted as "Patterns of Trade and Development". *Economics of Trade and Development.* Editado por James D. Theberge. New York: Wiley.

O'DONNELL (Guillermo), 1972 — "Modernización y Golpes Militares (Teoría, comparación y el caso argentino)". *Desarollo Económico* 47, 12, outubro-dezembro.

OLIVEIRA (J. J. Machado de), 1913 — *Revista do Instituto Histórico de São Paulo.*

ONODY (Oliver), 1960 — *A Inflação Brasileira (1820-1958).* Rio de Janeiro.

ORGANSKI (A. F.), 1969 — "Fascism and Modernization". *The Nature of Fascism.* Editado por S. D. Woolf. New York: Vintage Books.

PAIM (G.), 1957 — *Industrialização e Economia Nacional.* Rio: ISEB.

PARAHYBA (Maria Antonieta), 1970 — "Abertura Social e Participação Política no Brasil (1870 a 1920)". *Dados,* 7. Rio.

PASSOS (Alaor), 1968a — "Developmental Tensions and Political Stability". *Journal of Peace Research, 1.*

———— 1968b — "Transição e Tensão nos Estados Brasileiros". *Dados,* 5. Rio.

PAULA LOPES (R.), 1936 — "La Colonisation au Brésil". *Revue Internationale du Travail,* vol. 33, 2.

PENA (Maria Valéria Junho), 1971 — *Setor Empresarial e Poder Político em uma Área Dependente.* Tese de Mestrado. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, mimeografada.

PEREIRA REIS (Elisa Maria), 1972 — *Política Cafeeira e Interesses de Classes.* Tese de Mestrado. Rio: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

PETERSON (P. J.), 1962 — *Brazilian Political Parties: Formation, Organization and Leadership.* Tese de PhD. para a University of Michigan.

PINTO (Virgilio Noya), 1969 — "Balanço das Transformações Econômicas no Século XIX". *Brasil em Perspectiva.* Editado por Manuel Nunes Dias e outros. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

POLSBY (Nelson), 1963 — *Community Power and Political Theory.* New Haven: Yale University Press.

POMPER (G.), 1967 — "Classification of Presidential Elections". *Journal of Politics,* vol. 29, agosto.

POULANTZAS (Nicos), 1969 — *Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista.* México: Siglo XXI Editora.

PRADO (Caio Jr.), 1945 — *Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia.* São Paulo: Editora Brasiliense.

PYE (Lucien), 1962 — *Politics, Personality and Nation Building.* New Haven: Yale University Press.

QUEIRÓS (M. I. Pereira de), 1956-1957 — "O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira". *Anhembi,* vol. 24-26. São Paulo.

RAMOS (Alberto Guerreiro), 1961 — *A Crise do Poder no Brasil (Problemas da Revolução Nacional Brasileira).* Rio: Zahar.

RAMOS (Augusto), 1934 — "A Intervenção do Estado na Lavoura Cafeeira". *O Café.* Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.

ROKKAN (Stein), a sair — "Dimensions of State Formation and Nation Building, A Possible Paradigm". *The Formation of National States in Western Europe.* Editado por Charles Tilly. A ser publicado pelo Committee on Comparative Politics, Social Science Research Council.

———— e S. M. Lipset), 1967 — "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction". *Party Systems and Voter Alignments.* Editado por S. Rokkan e S. M. Lipset. New York: Free Press.

ROMEIRO (Manuel Olympio), 1930 — *São Paulo e Minas na Economia Nacional.* São Paulo: Empresa Gráfica Revista dos Tribunais.

ROMERO (Sylvio), 1912 — *O Castilhismo no Rio Grande do Sul.* Cidade do Porto.

ROSEMBERG (Hans), 1966 — *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience, 1660-1815.* Cambridge: Harvard University Press.

SANTA ROSA (Virgílio de), 1933 — *O Sentido do Tenentismo.* Segunda edição publicada: *Que foi o Tenentismo?,* 1963. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

SANTOS (Wanderley Guilherme dos), 1967 — "A Imaginação Político-Social Brasileira". *Dados,* 2 — 3. Rio.

———— 1972 — *Governing by Decree.* Ensaio apresentado no Seminário sobre Indicadores Sociais do Desenvolvimento Nacional, do Conselho Internacional de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, maio.

———— 1973 — "Estratégias de Descompressão Política". *Instituto de Pesquisas e Assessoria do Congresso,* Brasília, outubro. mimeografado.

SARAIVA (José Antônio), 1909 — *Inquisição e Cristãos-Novos*. Porto: Editorial Inova.

SARFATTI (Magali), 1966 — *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*. Berkeley: University of California, Institute of International Studies.

SCHATTSCHNEIDER (E. E.), 1960 — *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

SCHMITTER (Phillipe C.), 1971 — *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

———— 1972 — "La Portugalización de Brasil". *Estudos Internacionales*, vol. 19, julho-setembro.

———— 1974 — "Stil the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, 36, 1.

SCHWARTZMAN (Simon), 1966 — Den politiske prosess i Latin-Amerika. *Minerva's Kvartalsskrift*. Oslo.

———— 1967 — "Resenha de Celso Furtado: Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina". *Revista Latino-Americana de Sociologia*, n.º 2.

———— 1969 — "Desenvolvimento e Abertura Política". *Dados*, 6, p. 24. Rio.

———— 1970 — "Representação e Cooptação Política no Brasil". *Dados*, 7. Também aparece em: *Desarrollo Económico*, 41.

———— 1971a — "Veinte años de Democracia Representativa en Brasil". *Revista Latino-Americana de Ciencia Política*.

———— 1971b — "O Dom da Eterna Juventude". *Dados*, 8.

———— 1972 — "International Systems and Intra-National Tensions". *A Macrosociological Theory of Societal Systems*: 1. Editado por Peter Heintz. Bern: Hans Huber Publishers.

———— 1973a — *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brazil*. Tese de Doutorado, Universidade de California, Berkeley, mimeografado.

———— 1973b — "Twenty Years of Representative Democracy in Brazil". Editado por H. Alker, K. Deutsch e A. H. Stoezel em *Mathematical Approaches to Politics*. Amsterdam.

———— 1973c — "Regional Contrasts within a Continental Scale State: Brazil". *Building States and Nations*, editado por S. N. Eisenstadt e S. Rokkan. Vol. 2. Beverly Hills e Londres: Sage Publications.

———— 1973d — "Desenvolvimento Econômico e Política Patrimonial". *Dados*, 10, Rio. Aparece também em *Desarollo Económico*, 13, p. 49, como "Empresarios y Política en el Proceso de Industrialización. Argentina, Brasil, Australia".

———— 1974 — *Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies*. Trabalho apresentado no Seminário sobre Corporatismo e o Estado Corporatista. Universidade de Pittsburgh, abril, mimeografado.

SILVA (Fernando Antonio Rezende da), 1971 — "A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro". *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, 2.

SILVA (Hélio), 1968 — 1933 — *A Crise do Tenentismo*. Rio: Ed. Civilização Brasileira.

SIMONSEN (Roberto), 1962 — *História Econômica do Brasil*, vol. 10. São Paulo: Companhia Editora Nacional, Col. Brasiliana, formato gigante.

SINGER (Paul), 1968 — *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

SJOBERG (Gideon), 1960 — *The Preindustrial City*. New York: The Free Press.

SMITHIES (Arthur), 1965 — "Argentina and Australia". *The American Economic Review*, vol. 55, 2, maio.

SOARES (Gláucio A. D.), 1973 — *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

SOARES (José Carlos Macedo), 1925 — *Justiça — A Revolta Militar em São Paulo*. Paris: Imprimérie Paul Dupont.

SODRÉ (Nelson Werneck), 1944 — *Formação da Sociedade Brasileira*. Rio: Ed. José Olympio.

STEIN (Stanley J.), 1957 — *Vassouras, A Brazilian Coffee Country, 1850-1900*. Cambridge: Harvard University Press.

STEPAN (Alfred), 1971 — *The Military in Politics*. Princeton: Princeton University Press.

TAUNAY (Afonso E. de), 1924 — *Non Ducor, Duco (Notícias de São Paulo, 1565-1820)*. São Paulo: Typ. Ideal, H. L. Canton.

TILLY (Charles), a sair — "Reflections on the History of European Statemaking. Postscript: Western statemaking and theories of political development". *The Formation of National States in Western Europe*. Editado por Charles Tilly.

Tribunal Superior Eleitoral, 1964-1970 — *Dados Estatísticos*. 8 volumes. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional.

TRINDADE (Hélgio), 1974 — *Integralismo (O Fascismo Brasileiro na Década de 30)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

VALADARES (Benedito), 1966 — *Tempos Idos e Vividos. Memórias*. Rio: Editora Civilização Brasileira.

VASCONCELOS (Diogo de), 1948 — *História Antiga de Minas Gerais*, vol. 2. Rio: Instituto Nacional do Livro.

VIANA (Oliveira), 1949 — *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. 2. Rio: Ed. José Olympio.

———— (s. d.) — *Raça e Assimilação*. Rio: Col. Brasiliana, vol. 4.

VIEIRA DA CUNHA (M. W.), 1963 — *O Sistema Administrativo Brasileiro*. Rio: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais.

VINHAS (M.), 1970 — *Estudos sobre o Proletariado Brasileiro*. Rio: Ed. Civilização Brasileira.

WATKINS (M.), 1963 — "A Staple Theory of Economic Growth". *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, 2, maio.

WEBER (Max), 1958 — *The City*. Traduzido e editado por Don Martindale e G. Neuwith. New York: Free Press.

———— 1968 — *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.

WEFFORT (Francisco C.), 1965 — "Política de Massas". *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio: Ed. Civilização Brasileira.

WILSON (J. Q. e E. C. Banfield), 1964 — "Public Regardiness as a Value Premise in Voting Behavior". *American Political Science Review*, vol. 58, 4, dezembro.

WIRTH (J. D.), 1964 — "Tenentismo in the Brazilian Revolution of 1930". *Hispanic American Historical Review*, vol. 44, maio.

Wittfogel (A. Karl), 1957 — *Oriental Despotism*. New Haven: Yale University Press.

ÍNDICE

Agradecimentos 7

Capítulo I: *Política Representativa e Grupos de Interesse* 9

1. Estado e Representação Política 9
2. Um Marco de Referência Estrutural: Capitalismo Ocidental e Patrimonialismo 18
3. A perspectiva política: Cooptação e Representação 21
4. Conceitos, Teorias e Paradigmas 25

Capítulo II: *Patrimonialismo e Regionalismo* 31

1. Estado e Sociedade 31
2. Crescimento do Estado e Privatização do Poder 35
3. Patrimonialismo 38
4. As Quatro Regiões 43
5. Conclusão 55

Capítulo III: *Origens Históricas: Centro e Periferia sob Dominação Portuguesa* 57

1. O Setor Público e o Setor Privado 57
2. Os Padrões de Colonização: Bandeirantes e Pioneiros .. 59
3. A Expansão de São Paulo 61
4. Descalços no Sul: A Guerra dos Emboabas 65
5. A Integração do Nordeste 67
6. Descalços no Norte: A Guerra dos Mascates 69
7. Consolidação Política e Decadência Econômica 71
8. A Vida Política no Século Dezenove 74

Capítulo IV: *Expansão Econômica e Política Patrimonial* 81

1. A Expansão Econômica dos Países "Novos" 81
2. Impulso Externo e Diferenciação Externa: Argentina e Austrália 84
3. Um Modelo de Mudança 86
4. A Economia Política da Expansão do Café 92
5. Síntese: O Padrão de Dependência Patrimonial 101

Capítulo V: *A República Velha: Desequilíbrios Regionais e Descentralização* 106

1. De Províncias a Estados 106
2. Regionalismo e Centralização no Movimento Republicano 109
3. A Base Regional do Militarismo: Rio Grande do Sul .. 115
4. São Paulo e Minas Gerais 120
5. A Revolução de 1930 — Fatos e Ideologias 125
6. A Nova Centralização 130

Capítulo VI: *A Democracia Representativa em Perspectiva* 136

1. A Expansão da Participação Política 136
2. Um Esquema de Interpretação 142
3. Os Resultados Eleitorais 148
4. Conclusões 154

Epílogo: *O Modelo Paulista* 163

Bibliografia Citada 176

Este livro foi composto e impresso pela EDIPE Artes Gráficas, Rua Domingos Paiva, 60 — São Paulo.